

# Cuadernos Europeos de Deusto

No. 72/2025

DOI: <https://doi.org/10.18543/ced722025>

---

## ESTUDIOS

### Las personas desplazadas procedentes de Ucrania y su proceso de acogida en la Unión Europea y en España

Displaced persons from Ukraine and their reception process in the European Union and Spain

Encarnación La Spina

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.3249>

Recibido el 17 de diciembre de 2024 • Aceptado el 15 de enero de 2025 • Publicado en línea: marzo de 2025

### Derechos de autoría (©)

Los derechos de autor (para la distribución, comunicación pública, reproducción e inclusión en bases de datos de indexación y repositorios institucionales) de esta publicación (*Cuadernos Europeos de Deusto*, CED) pertenecen a la editorial Universidad de Deusto. El acceso al contenido digital de cualquier número de *Cuadernos Europeos de Deusto* es gratuito inmediatamente después de su publicación. Los trabajos podrán leerse, descargarse, copiar y difundir en cualquier medio sin fines comerciales y según lo previsto por la ley; sin la previa autorización de la Editorial (Universidad de Deusto) o el autor. Así mismo, los trabajos editados en CED pueden ser publicados con posterioridad en otros medios o revistas, siempre que el autor indique con claridad y en la primera nota a pie de página que el trabajo se publicó por primera vez en CED, con indicación del número, año, páginas y DOI (si procede). Cualquier otro uso de su contenido en cualquier medio o formato, ahora conocido o desarrollado en el futuro, requiere el permiso previo por escrito del titular de los derechos de autor.

### Copyright (©)

Copyright (for distribution, public communication, reproduction and inclusion in indexation databases and institutional repositories) of this publication (*Cuadernos Europeos de Deusto*, CED) belongs to the publisher University of Deusto. Access to the digital content of any Issue of *Cuadernos Europeos de Deusto* is free upon its publication. The content can be read, downloaded, copied, and distributed freely in any medium only for non-commercial purposes and in accordance with any applicable copyright legislation, without prior permission from the copyright holder (University of Deusto) or the author. Thus, the content of CED can be subsequently published in other media or journals, as long as the author clearly indicates in the first footnote that the work was published in CED for the first time, indicating the Issue number, year, pages, and DOI (if applicable). Any other use of its content in any medium or format, now known or developed in the future, requires prior written permission of the copyright holder.

# Las personas desplazadas procedentes de Ucrania y su proceso de acogida en la Unión Europea y en España

*Displaced persons from Ukraine and their reception process in the European Union and Spain*

Encarnación La Spina<sup>1</sup>  
Facultad de Derecho. Universidad de Deusto  
elaspina@deusto.es

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.3249>

Recibido el 17 de diciembre de 2024  
Aceptado el 15 de enero de 2025  
Publicado en línea: marzo de 2025

---

**Sumario:** I. Introducción.—II. El régimen jurídico de protección y acogida temporal de personas desplazadas procedentes de Ucrania en la Unión Europea. 1. La Directiva 2001/55/CE como instrumento base para la acogida temporal de desplazamientos masivos. 2. La Decisión de ejecución (UE) 2022/382, de 4 de marzo de 2022 como estándar jurídico para la acogida temporal ante la afluencia masiva desde Ucrania. 3. Diferentes adaptaciones y variantes nacionales para la acogida temporal de personas desplazadas procedentes de Ucrania en la UE.—III. El proceso de acogida-integración para las personas desplazadas desde Ucrania en España: un balance multidimensional. 1. Dimensión jurídico-política: dobles estándares en el acceso al territorio y al sistema de acogida español. 2. Dimensiones socio-económicas y culturales: paradojas del modelo de acogida-integración *fast track* y *run away*.—IV. Conclusiones.—V. Referencias bibliográficas.

---

**Resumen:** Desde el 4 de marzo de 2022, la activación de la Directiva de protección temporal para las personas desplazadas procedentes de Ucrania ha marcado un hito sin precedentes dentro de la agenda europea de inmigración y asilo. Desde

---

<sup>1</sup> Profesora contratada Doctora encargada de Filosofía del Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de Deusto y miembro del Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, correo electrónico: [elaspina@deusto.es](mailto:elaspina@deusto.es). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0423-0674>. Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto Derechos Humanos y retos socio-culturales en un mundo en transformación. Proyecto de Apoyo a las actividades de los grupos de investigación reconocidos del sistema universitario vasco (ref.: IT1468-22) (Grupo reconocido en la categoría A), y por último del Proyecto I+D+i RESEST «Resiliencia del derecho antidiscriminatorio a los sesgos y estereotipos: desafíos y propuestas de intervención», ref. PID2021-123171OB-I00, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

entonces, el debate sobre el régimen de protección temporal se ha centrado mayoritariamente en una revisión crítica sobre las personas beneficiarias, los derechos garantizados y el marco jurídico aplicable para las personas desplazadas desde Ucrania. Sin embargo, el marco jurídico de la Directiva 2001/55/CE y la aplicación del procedimiento de protección temporal por medio de la Decisión de ejecución (UE) 2022/382 requieren también una lectura atenta respecto al desarrollo de la modalidad de acogida inmediata. No en vano, ya próximos a hacer balance del primer trienio desde la activación del régimen de protección temporal, los procesos de acogida ponen en evidencia la legitimidad y el impacto de algunos dobles estándares, ciertas oportunidades y paradojas, así como los desafíos prácticos de esta respuesta inmediata no solo a nivel europeo sino también en cada Estado miembro. Precisamente, haciendo especial referencia a los procesos de acogida-integración en España, este artículo intenta hacer visibles las consecuencias derivadas de la gestión diferenciada para las personas beneficiarias de protección temporal.

**Palabras clave:** Acogida, integración, protección temporal, Ucrania, Unión Europea.

***Abstract:** Since 4 March 2022, the activation of the Temporary Protection Directive for displaced persons from Ukraine marked an unprecedented milestone in the European immigration and asylum agenda. Since then the debate on the temporary protection regime has mostly focused on a broad critical literature review of the beneficiaries, the guaranteed rights and the applicable legal framework for displaced persons from Ukraine. However, the legal framework of Directive 2001/55/EC and the implementation of the temporary protection procedure by Decision (EU) 2022/382 also require a careful reading with regard to the development of the immediate reception modality. It is not a coincidence that, after three years since the activation of the temporary protection regime, the reception processes highlight the legitimacy and the impact of certain double standards, certain opportunities and some paradoxes, as well as the practical challenges of this immediate response not only at the European level but also in each Member State. Paying attention at the reception-integration processes in Spain, this paper tries to make visible the consequences derived from the differentiated management for the beneficiaries of temporary protection.*

**Keywords:** Reception, inclusion, temporal protection, Ukraine, European Union.

## I. Introducción

La gestión de la acogida en la Unión Europea en las últimas décadas ha estado marcada no solo por un incremento exponencial del número de personas solicitantes de protección internacional a nivel mundial sino también por diferentes impases normativos desde el Tratado de Maastricht hasta el desarrollo de la actual política común de asilo bajo el mandato del artículo 78 del Tratado de Funcionamiento de la UE y el artículo 18 de la Carta europea de Derechos Fundamentales<sup>2</sup>. Primero, su configuración jurídica ha transitado y se ha visto alterada por sucesivas reformas del Sistema Común Europeo de Asilo (SECA). Entre ellas, inicialmente por la ya derogada Directiva de acogida 2003/9/CE<sup>3</sup> y, posteriormente por su versión refundida actualmente vigente, la Directiva 2013/33/UE<sup>4</sup> que ha sido objeto de modificación tras la aprobación de la Directiva 2024/1346/UE<sup>5</sup> dentro del paquete de reformas legislativas del Pacto europeo sobre Migración y Asilo<sup>6</sup>. Y, segundo, como corolario de todo ello, la fallida armonización legislativa de tales normas mínimas de acogida en su implementación práctica ha hecho todavía más visibles las diferencias entre los procesos de acogida a escala nacional. Básicamente, la presencia de ciertos aspectos indeterminados ha favorecido y favorece la amplia discrecionalidad de los Estados miembros no solo respecto a cómo dar acogida en condiciones dignas y adecuadas sino también respecto al abordaje de la integración.

Sin duda, ahondando en esas variantes nacionales, la emergencia derivada de la invasión rusa de Ucrania el 24 de febrero de 2022 ha supuesto

---

<sup>2</sup> Tratado de la Unión europea firmado el 7 de febrero de 1992 (*DOCE* núm. 191, de 29 de julio de 1992) Tratado de Lisboa por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad europea (*DOUE C* 306 de 17 de diciembre de 2007). Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (*DOUE C* 364/1 de 30 de marzo de 2010).

<sup>3</sup> Directiva 2003/9/CE del Consejo de 27 de enero de 2003 por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros (*DOCE L* 31 de 6 de febrero de 2003, p.18).

<sup>4</sup> Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido) (*DOUE L* 180 de 29 de junio de 2013) (en adelante Directiva de Acogida).

<sup>5</sup> Directiva (UE) 2024/1346 del Parlamento europeo y del Consejo de 14 de mayo de 2024 por la que se establecen normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido), (*DOUE L* 2024/1346 de 22 de mayo de 2024), entrada en vigor el 11 de junio de 2024 pero cuyo cumplimiento se realiza a más tardar del 13 de junio de 2026.

<sup>6</sup> Véase Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de Regiones, relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y asilo. Bruselas 23 de septiembre 2020, COM (2020) 609 final

un giro copernicano en la forma de gestionar y ampliar el alcance subjetivo y espacio-temporal de la acogida en la UE hasta ese momento<sup>7</sup>. Pese a no plantearse cambios sustantivos y transformadores sobre el sistema o las condiciones de acogida ya existentes, uno de los mayores desafíos cumplidos ha sido dar acogida territorial e inmediata a más de 7,8 millones de desplazados procedentes de Ucrania, con casi 4,8 millones de registros de protección temporal o estatutos de protección nacional similares. Una cifra inicial que se ha visto superada por la envergadura del conflicto, tal y como se reflejaba en el cómputo anual a fecha de 21 de febrero de 2023 de más de 5,5 millones de personas desplazadas registradas en diferentes países europeos, y, actualmente, próxima la expiración de la tercera prórroga, cuando ya se contabiliza y alcanza un volumen de 6,168 millones<sup>8</sup>.

La respuesta de la UE ante la afluencia masiva de los desplazamientos procedentes desde Ucrania ha implicado la activación de la Directiva de Protección Temporal el 4 de marzo de 2022<sup>9</sup> —por primera vez después de 20 años de su adopción<sup>10</sup>. Una activación que ha llevado aparejada como primera medida *de facto*, la acogida solidaria e inmediata para aquellas personas solicitantes de protección temporal en el caso de Ucrania<sup>11</sup> y, donde la existencia de un amplio margen de maniobra de los Esta-

---

<sup>7</sup> Nuria Arenas Hidalgo, «La primera activación de la Directiva 2001/55/CE. Entre los límites restrictivos de su ámbito de aplicación personal y las bondades de su modelo de solidaridad interestatal en la acogida de las personas desplazadas desde Ucrania», *Revista electrónica de estudios internacionales*, n.º 4 (2022): 1-32. <https://doi.org/10.17103/reei.44.04>, especialmente página 2.

<sup>8</sup> Según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), se registraron alrededor de 6,168 millones de refugiados ucranianos en toda Europa a finales de julio de 2024. Acceso el 10 de diciembre de 2024. <https://unric.org/es/hay-mas-de-6-millones-de-refugiados-ucranianos-en-europa/>

<sup>9</sup> Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del art. 5 de la Directiva 2001/55/CE y con efecto de que se inicie la protección temporal (*DOUE* L 71 de 4 de marzo de 2022, pp. 1-6). Asimismo, la corrección de errores de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 dl Consejo, de 4 de marzo de 2022, por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del art. 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal (*DOUE* L79 de 9 de marzo de 2022, p. 40).

<sup>10</sup> Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida, (*DOCE* L 212/12, de 7 de agosto de 2001) (en adelante el nombre completo o DPT).

<sup>11</sup> Véase las recogidas en la Decisión de ejecución del Consejo (UE) 2022/382, considerando 2, 5, 6 y 7.

dos, ha vuelto a ser clave en la construcción eficiente y sostenible del sistema común de acogida europeo.

De hecho, en este nuevo escenario geopolítico, la acogida se consolida como una variable mayormente dependiente de los Estados miembros, que deciden sobre el alcance tolerable de la presión migratoria y de la ayuda humanitaria o sobre los límites de su voluntad política, pero, con ello se resiente el cumplimiento garantizado de las condiciones mínimas exigibles, así como su evaluación en términos de justicia o de eficacia. Si bien, las particularidades de la invasión rusa y del desplazamiento de personas han dado lugar a una solidaridad inaudita en términos de «puertas abiertas y acogida inmediata por parte de la Unión y su ciudadanía»<sup>12</sup>, también ha añadido un elemento inesperado a una geometría variable ya de por sí imperfecta. Esto es, la coexistencia de procesos o tiempos diferenciados en razón de la heterogeneidad de posibles personas beneficiarias de procesos de acogida temporal dentro del territorio europeo. De ahí que, aunque la acogida se presenta como un aspecto inmediato dentro del régimen europeo de protección temporal sus efectos colaterales e incertidumbres<sup>13</sup> tienen una incidencia práctica mayor. Un ejemplo constatable de ello, son los desafíos de tales procesos en el caso de España.

Partiendo de estas premisas, este artículo busca analizar los procesos de acogida de las personas desplazadas desde Ucrania en la Unión Europea y en España como consecuencia de la aplicación de la Directiva de Protección Temporal. Para ello se divide el trabajo en tres secciones. Después de la presente introducción, en el segundo apartado se presenta una breve síntesis sobre el marco jurídico de protección y acogida temporal, así como su activación por medio de la Decisión del Consejo y, especialmente la respuesta dada en cada Estado miembro. En la tercera sección revisados los matices del ámbito de aplicación personal sobre el modelo de acogida previsto se realiza un balance multidimensional sobre España. Esto es, se reflexiona sobre la legitimidad o el impacto de tales dobles estándares, así como las oportunidades o paradojas que plantea en términos socio-económicos y culturales la acogida inmediata y diferenciada de este colectivo respecto al resto de las personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional.

---

<sup>12</sup> Arenas Hidalgo, «La primera activación de la Directiva 2001/55/CE. Entre los límites restrictivos de su ámbito de aplicación personal y las bondades de su modelo de solidaridad interestatal en la acogida de las personas desplazadas desde Ucrania», 4.

<sup>13</sup> Marcello Di Filippo y Miguel Ángel Acosta, «La protezione temporanea, da oggetto misterioso a realtà operative: aspetti positivi, criticità, prospettive», *Ordine Internazionale e diritti umani*, n.º 4 (2022): 926-956. Acceso el 10 de septiembre de 2024. [https://www.rivistaoidu.net/wp-content/uploads//10/3\\_Di-Filippo.pdf](https://www.rivistaoidu.net/wp-content/uploads//10/3_Di-Filippo.pdf)

## II. El régimen jurídico de protección y acogida temporal de personas desplazadas procedentes de Ucrania en la Unión Europea

Después de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam y una vez ampliado el marco competencial de la Unión europea, según la letra del artículo 73.k.2.a) el Consejo adoptó, en el plazo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigor del mencionado tratado «normas mínimas para conceder protección temporal a las personas desplazadas procedentes de terceros países que no pueden volver a su país de origen y para las personas que por otro motivo necesitan protección internacional»<sup>14</sup>. Bajo dicho mandato, la posibilidad de una primera previsión y activación de un régimen jurídico de protección temporal en la UE ha quedado circunscrita en casos de afluencia masiva de personas desplazadas de terceros países que no pudieran regresar a su país. En concreto, según el tenor de dos instrumentos legislativos: la Directiva 2001/55/CE y la Decisión del Consejo (UE) 2022/382.

### 1. La Directiva 2001/55/CE como instrumento base para la acogida temporal en casos de desplazamientos masivos

Tal y como recuerda Arenas, dentro del SECA, la Directiva 2001/55/CE es el instrumento jurídico reservado para establecer «de forma abstracta, general y con vocación de permanencia»<sup>15</sup> la obligación vinculante de acogida temporal en el caso de los desplazamientos masivos de población. Así pues, articula como base una perspectiva de acogida protectora en el territorio de los Estados miembros siempre que concorra un indicador de afluencia masiva<sup>16</sup>. De ahí que, por su alcance limitado en su génesis normativa, tras las entonces recientes guerras en los Balcanes y, especialmente en Kosovo, ha operado también como «instrumento de diplomacia migratoria»<sup>17</sup> generando una doble controversia. Primero debido a su trasposi-

---

<sup>14</sup> Tratado De Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y Determinados Actos Conexos, adoptado el 10 de noviembre de 1997, (DOCE C 340/01 de 10 de noviembre de 1997)

<sup>15</sup> Nuria Arenas Hidalgo, «El sistema europeo de protección temporal. El resurgimiento de una renovada acogida territorial como respuesta a los desplazamientos masivos de población», *Revista Española de Derecho Internacional*, IV, n.º 2 (2003):745-778, especialmente 775.

<sup>16</sup> Arenas Hidalgo, «La primera activación de la Directiva 2001/55/CE. Entre los límites restrictivos de su ámbito de aplicación personal y las bondades de su modelo de solidaridad interestatal en la acogida de las personas desplazadas desde Ucrania», 2.

<sup>17</sup> José Díaz Lafuente, «La activación de la Directiva de protección temporal ante la invasión rusa de Ucrania como instrumento de diplomacia migratoria», *Revista UNISCI*, n.º 64 (2024): 73-93. <http://dx.doi.org/10.31439/UNISCI-191>, especialmente véase 83-87.

ción tardía a nivel nacional tras su entrada en vigor en 2001<sup>18</sup> y, recientemente en su puesta en práctica, al permitir extender su ámbito de aplicación al caso concreto de Ucrania<sup>19</sup>, no siendo así en cambio, en la crisis de Siria, Afganistán, Irak o bien en los flujos mixtos desde diferentes países como en Venezuela o Centroamérica o Bielorrusia.

De hecho, de forma explícita en su nomenclátor y en el propio *corpus* normativo se incluye como finalidad complementaria no solo brindar protección sino la obligación de «acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida»<sup>20</sup>. Es decir, se fijan unas normas mínimas de protección y de acogida inmediata (considerando 8) así como siendo consecuente con el resultado esperado se explicita la asunción de una obligación *vs.* responsabilidad internacional de proteger acogiendo en situación de afluencia masiva (considerando 5). Asimismo, en los considerandos 15 y 23, se precisa que tal obligación estatal debe aplicarse conforme a los criterios de equidad y proporcionalidad para así garantizar la adecuación de las condiciones de acogida<sup>21</sup> y residencia, cuando la misma no pueda ser alcanzada de manera suficiente por los Estados.

Para ello, se prevé la articulación excepcional de un mecanismo de solidaridad financiera en la acogida de los Estados miembros (considerando 20), a instancias de la Unión, basada en un reparto de las cargas asociadas a dicha acogida<sup>22</sup>. Por lo tanto, no solo se abre a una respuesta inmediata, circunstancial, colectiva y selectiva de acogida, sino que esta puede ser a su vez subsidiaria, preventiva y alternativa para auto-protegerse frente a la incapacidad del sistema de asilo o a su impracticabilidad debido a la magnitud del exilio. Es decir, ni remotamente nacía ni nace con vocación de reconocimiento *prima fa-*

<sup>18</sup> Véase Países Bajos, República Checa, Alemania, Portugal, Bélgica y Reino Unido en Sandra Mantu, Karin Zwaan y Tineke Strik (eds.), *The Temporary Protection Directive: Central Themes, Problem Issues and Implementation in Selected Member States* (Nijmegen: Centrum voor Migratierecht, Radboud Universiteit Nijmegen, 2023).

<sup>19</sup> Art. 3.4 Directiva 2001/55/CE «La presente Directiva no será aplicable a las personas que hayan sido acogidas en virtud de regímenes de protección temporal con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Directiva».

<sup>20</sup> Karoline Kerber, «The Temporary Protection Directive», *European Journal of Migration and Law*, vol. 4 (2002): 193-214. <https://doi.org/10.1163/157181602400287350>, especialmente página 201.

<sup>21</sup> Véase a la jurisprudencia supranacional del STJUE de 27 de septiembre de 2012, *Cimade y Groupe d'information et soutien des immigrés (GISTI)*, C-179/11, ECLI:EU:C:2012:594. STJUE 27 de febrero de 2014, *Saïciri et al.*, Caso C-79/13, ECLI:EU:C:2014:103, párrs 42, 43 y 50 así como del STEDH, *N.H. et autres c. France*, n.º 28820/13, 75547/13, 13114/15, 2 de julio de 2020, párr. 166.

<sup>22</sup> Sobre el reparto de cargas en la acogida, véase a la Resolución sobre el reparto de cargas en relación con la acogida y la estancia, con carácter temporal de las personas desplazadas (DOCE C 262, de 7 de octubre de 1995, p. 1), y, el 4 de marzo de 1996 y una Decisión 96/198/JAI sobre un procedimiento de alerta y urgencia para el reparto de cargas en relación con la acogida y la estancia, con carácter temporal de las personas desplazadas (DOCE L 63 de 13 de marzo de 1996, p. 10) así como el Plan de Acción del Consejo y de la Comisión de 3 de diciembre de 1998 (DOCE C 19 de 20 de enero de 1999, p. 1).



cie de la condición de persona refugiada<sup>23</sup>, sino que representa un paradigma de contención indiscutible más si cabe tras las reformas legislativas derivadas del Pacto europeo sobre Migración y Asilo. A la espera de la derogación de la DPT a partir de junio de 2026, no solo se restringe la capacidad adecuada de acogida en situaciones de emergencia, incluida la situación de crisis o fuerza mayor por medio de la «protección inmediata», sino que se simplifica el mecanismo de activación o se introducen indicadores más objetivos de lo que puede definirse como una «afluencia masiva»<sup>24</sup>. Así pues, se fomenta la flexibilización o derogación excepcional de las normas de asilo, se incrementa la discrecionalidad de los gobiernos y, el reparto de las cargas a asumir entre los Estados miembros se centra en hacer visible la solidaridad sostenible más que los derechos de protección o las condiciones de acogida adecuadas.

Desde una perspectiva de la acogida *stricto sensu*, un primer elemento central y modulador de esta respuesta de acción rápida se deriva del ámbito de aplicación *ratione personae*, así como de las consecuencias de la acogida estatal. Como aseveran varios autores no se trata de otorgar acogida a todas aquellas personas que pudieran desplazarse en masa hacia territorio europeo, sino que el sistema se abre a ser más selectivo y ágil si concurren las causas de legitimación de la excepcionalidad y subsidiariedad de este mecanismo de solidaridad<sup>25</sup>. Primero, el sistema de protección tempo-

---

<sup>23</sup> Arenas Hidalgo, «La primera activación de la Directiva 2001/55/CE. Entre los límites restrictivos de su ámbito de aplicación personal y las bondades de su modelo de solidaridad interestatal en la acogida de las personas desplazadas desde Ucrania», 2.

<sup>24</sup> Reglamento (UE) 2024/1351 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la gestión del asilo y la migración, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/1147 y (UE) 2021/1060 y se deroga el Reglamento (UE) n.º 604/2013 (*DOUE* L 1359 de 22 de mayo de 2024). Reglamento (UE) 2024/1359 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se abordan las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/1147, (*DOUE* L1359 de 22 de mayo de 2024).

<sup>25</sup> Steven Peers, «Temporary Protection in the EU? Q and A». *EU Law Analysis Blog*. Acceso el 10 de diciembre de 2022. <https://eulawanalysis.blogspot.com/2022/02/temporary-protection-for-ukrainians-in.html>. Carlota Soler-García, «La aplicación de la protección temporal en la Unión Europea con ocasión de la agresión rusa a Ucrania. Una respuesta sin precedentes ante una situación excepcional», *Anuario Español De Derecho Internacional*, n.º 40 (2024): 471-535. <https://doi.org/10.15581/010.40.471-535>. Sergio Carrera, y Meltem Ineliger, *Eu responses to the large-scale refugee displacement from Ukraine: an analysis on the temporary protection directive and its implications for the future Eu asylum policy* (Florence: Migration Policy Centre, Robert Schuman Centre, European University Institute, 2022). Acceso el 12 de julio de 2024. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4618f889-cf78-11ed-a05c-01aa75ed71a1/language-en> Jessica Schultz, «Collective protection as a short-term solution: European responses to the protection needs of refugees from the war in Ukraine». *EU Immigration and Asylum Law and Policy Blog*. Acceso el 10 de noviembre de 2024. <https://eumigrationlawblog.eu/collective-protection-as-a-short-term-solution-european-responses-to-the-protection-needs-of-refugees-from-the-war-in-ukraine/>

ral está diseñado para dar acogida a unas concretas personas desplazadas de manera masiva, no a todas las que pudieran desplazarse en grandes números. Los artículos 2 a), d), 3.4, 7 y 28 prevén que el procedimiento iría destinado a: potenciales personas refugiadas (personas desplazadas de terceros países que pudieran ser consideradas según el art. 1 A 2 de la Convención de Ginebra); y personas desplazadas que pudieran caer dentro del ámbito de aplicación de otros instrumentos internacionales o nacionales de protección internacional.

A ello, se añadirían unos casos particulares como son las personas que han huido de zonas de conflicto armado o violencia permanente o que hayan estado o estén en peligro de verse expuestas a una violación sistemática o generalizada de derechos humanos. Y, por último, otras categorías de personas desplazadas, diferentes de las identificadas en la decisión del Consejo que active la Directiva, pero que provengan del mismo lugar y se hayan desplazados por las mismas razones, y cuya acogida queda a instancia de la decisión del Estado miembro que así quiera hacer uso de esta potestad (art. 7). Un denominador común irrenunciable a todas estas categorías es la imposibilidad del regreso a su país de origen o zona geográfica determinada, en condiciones seguras y duraderas, y no serle de aplicación la cláusula de exclusión del artículo 28 de la Directiva. En razón de todo ello tienen derecho a un permiso de residencia válido durante todo el tiempo que dure la protección (art.8) y conforme al artículo 9 derecho a recibir aquella documentación en una lengua comprensible relativa a la protección temporal de la que van a ser beneficiarias, así como la posibilidad de solicitud del asilo u otra protección (art. 17-19).

Otro segundo elemento menos explorado, pero igualmente determinante, son las condiciones materiales previstas para desarrollar la acogida temporal asociadas a este régimen concreto tal y como se recoge en los artículos 12, 13 y 14 de la Directiva 2001/55/CE. Su concreción jurídica, como señala la nota jurídica del ECRE<sup>26</sup>, evidencia claros déficits sobre el alcance de tales condiciones mínimas dado que la Directiva nunca ha sido refundida desde su adopción en 2000, ni han sido armonizadas sus disposiciones con las de la Directiva 2013/33/UE. De ahí que su contenido en comparación con este marco jurídico presente diferencias significativas cuando se hace referencia al alojamiento adecuado y no se opta por la fórmula genérica «asegurar un nivel de vida adecuado» o bien contrasta la parquedad de la necesidad de asistencia en términos de bienestar social

---

<sup>26</sup> ECRE, *Movement to and from Ukraine under the temporary protection directive*, Policy note, 43, (Brussels: ECRE publications, 2023). Acceso el 10 de septiembre de 2024. <https://ecre.org/wp-content/uploads/2023/01/Policy-Note-43-movement-to-and-from-Ukraine-January-2023.pdf>.

y medios de subsistencia con la referencia concreta a «alimentación, ropa y gastos diarios para garantizar un nivel de vida adecuado» prevista en el texto de la Directiva de acogida.

Si se observa con un mayor detalle el contenido de tales artículos, pese a la importancia de dotarse de dispositivos de acogida en este régimen de protección, el artículo 13 DPT no ofrece una definición de «alojamiento adecuado». Solo se remite al derecho a un alojamiento o en su caso a recibir los medios para obtenerlo, haciendo así que en el marco de este estatuto quepa una aplicación disímil entre los Estados miembros. El único requisito mínimo en común es el artículo 16, que se refiere a la situación de protección temporal de los menores no acompañados, estableciendo que se realizará «en centros de acogida con disposiciones especiales para menores, o en otros alojamientos adecuados para menores»<sup>27</sup>. En cualquier caso, las disposiciones de la Carta sugieren amplias bases para la interpretación de las nociones mencionadas, pues en el apartado 3 del artículo 34, se aclara que la asistencia social y en materia de vivienda debe «garantizar una existencia digna a todas aquellas personas que no dispongan de recursos suficientes, de conformidad con las normas establecidas por el Derecho de la Unión y las legislaciones y prácticas nacionales». El mismo artículo 13 DPT, en su apartado segundo señala que los Estados miembros tienen que garantizar que las personas beneficiarias de la protección temporal tengan acceso a la asistencia necesaria en materia de ayuda social y alimentación cuando no la dispongan, así como en el apartado 4 dicha asistencia y la médica debe ser atenta a las necesidades particulares de los menores no acompañados o las personas que hayan sufrido torturas, violaciones u otras formas. Sin embargo, con ello no se cierra la posibilidad de diferencias entre territorios, pues al igual que con la asistencia necesaria en cuanto a la atención médica deberá incluir según cada país, como mínimo, los cuidados de urgencia y el tratamiento esencial de enfermedades. Sin perjuicio de que, además, según el artículo 14 DPT, los Estados miembros tienen que autorizar a las personas menores de 18 años beneficiarias de la protección temporal a acceder al sistema de educación en las mismas condiciones que sus nacionales, mientras que facultativamente pueden autorizar el acceso de aquellas adultas.

Ahora bien, en cualquier caso, las diferencias más sustantivas se aprecian en el acceso temprano al mercado laboral siendo este un aspecto clave

---

<sup>27</sup> FEANTSA, *Standards for reception conditions under the temporary protection directive. Challenges and needs in accessing adequate accommodation*, Policy Papers, (Brussels: ECRE publications, 2023). Acceso el 10 de noviembre de 2024. [https://www.feantsa.org/public/user/Resources/reports/2023/temporary\\_protection/0002\\_FEA\\_Policy\\_Paper\\_DEF.pdf](https://www.feantsa.org/public/user/Resources/reports/2023/temporary_protection/0002_FEA_Policy_Paper_DEF.pdf), especialmente 25

en la fase de autonomía dentro del proceso de acogida<sup>28</sup>. La Directiva de acogida señala su acceso en el plazo de 9 meses desde la presentación de la solicitud de protección internacional y la sujeción a condiciones<sup>29</sup>, mientras que, en el régimen de protección temporal, vía artículo 12 DPT, los Estados miembros pueden autorizar de forma inmediata actividades por cuenta ajena o propia sujetas a reglas aplicables a cada profesión y a participar en actividades tales como la educación para adultos, la formación profesional y la formación práctica. Ahora bien, pese a esta necesaria inmediatez laboral, de forma casi simétrica por razones de política de mercado laboral, ambos textos normativos indican que los Estados miembros pueden dar prioridad objetiva y razonable a ciudadanos europeos o nacionales de terceros países residentes legales que reciban subsidios por desempleo, sin que ello sea un trato discriminatorio. En todo caso, los Estados miembros deberán aplicar su derecho general en materia de remuneración, los sistemas de seguridad social correspondientes a las actividades por cuenta propia o ajena y otras condiciones de trabajo.

Por último, existen al igual que en el régimen de acogida, en el artículo 15 DPT una referencia expresa a la reagrupación familiar como vía de acogida-integración que no difiere de lo previsto en relación a la definición restrictiva prevista en el régimen general para los miembros del núcleo familiar<sup>30</sup>. Nada se indica, por el contrario, sobre la libertad de circulación o la limitación de movimientos secundarios, aunque en la práctica *de facto* casi todos los Estados han optado por cierta flexibilidad en comparación al régimen ordinario de protección internacional<sup>31</sup> especialmente respecto a la reducción de las salidas del territorio de acogida y protección temporal. De hecho, al respecto, resulta curioso que, en cambio la Directiva de acogida, especialmente a partir de la reforma del 2024, cuya negociación ha sido en paralelo a la activación del régimen de protección temporal para la afluencia masiva desde Ucrania, se haya remarcado con mayor énfasis si cabe un carácter coercitivo sobre este aspecto

---

<sup>28</sup> Georgios Milios, «El reconocimiento de los derechos y el principio de solidaridad en el marco de la activación de la Directiva 2001/55/CE», *Revista Vasca de Administración pública (RVAP)*, n.1 128, 2 (2024): 263-293. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.128.2024.2.06>, especialmente página 240.

<sup>29</sup> Art. 15 de la Directiva 2013/33/UE, mientras que el art. 17 de la Directiva 2024/1346/UE la rebaja a 6 meses desde la presentación de la solicitud.

<sup>30</sup> Georgios Milios, «La activación de la Directiva sobre protección temporal para las personas desplazadas de Ucrania como consecuencia de la guerra», *Revista de estudios internacionales*, n.º 44 (2022): 1-15. <https://doi.org/10.17103/reei.44.08>, especialmente pp. 9-3.

<sup>31</sup> ECRE, *Movement to and from Ukraine under the temporary protection directive*, 3. Por ejemplo, Bélgica, Polonia y Países Bajos las limitan temporalmente previa notificación y en cambio en Malta se retiraría la protección, teniendo que volver a solicitarla de nuevo.

en varios de sus artículos<sup>32</sup>, rehuendo así de facilitar *tout court* toda posibilidad de realizar movimientos secundarios.

## 2. La Decisión de ejecución (UE) 2022/382, de 4 de marzo de 2022 como estándar jurídico para la acogida temporal ante la afluencia desde Ucrania

La Directiva de 2001 garantiza una acogida territorial rápida, a través de procedimientos simplificados y acelerados, pero para su activación requería negociar como así lo fue, de una preceptiva propuesta del Consejo<sup>33</sup>. Al efecto, el Consejo con la adopción de la Decisión de ejecución (UE) 2022/382 renovada y prorrogada hasta 2026<sup>34</sup> se regula no solo el standard jurídico de la protección sino también se desarrolla cuando y porqué activar la acogida temporal como respuesta ya no tan «short-term» a esta concreta afluencia masiva desde Ucrania en cada Estado miembro.

Como bien, advierten varios autores, el propósito de la Decisión del Consejo era y es crear un modelo distinto y complementario para situaciones que hagan imprescindible una actuación a nivel supranacional de carácter preventivo. Por consiguiente, era determinante y no irrelevante el momento de adoptar o no la norma de ejecución<sup>35</sup>, pues nada parecía indicar

---

<sup>32</sup> Véase Directiva 2024/1346/UE donde se contempla la reducción de movimientos secundarios (considerando 11); el acceso a condiciones de acogida exclusivamente desde EM responsable, tras el triaje, el no acceso inmediato a todas condiciones de acogida (art. 3); límites a provisión de documentos de viaje, (razones humanitarias graves); así como una importante restricción de la acogida a zona geográfica determinada (art. 8).

<sup>33</sup> Comisión Europea, Propuesta de Decisión de ejecución del Consejo por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania a tenor del artículo 5 de la Directiva 2001/155/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, y entra en vigor la introducción de la protección temporal, COM(2022) 91 final, de 2 de marzo de 2022.

<sup>34</sup> Decisión de Ejecución (UE) 2024/1836 del Consejo, de 25 de junio de 2024, por la que se proroga la protección temporal introducida por la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 (DOUE L 2024/1836 de 3 de julio de 2024). El párrafo segundo del art. 4 de la DPT dispone que en caso de que persistan los motivos de la protección temporal, el Consejo podrá decidir por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión, cualquier solicitud de un Estado miembro que presente una propuesta al Consejo, prorrogar dicha protección temporal durante un año como máximo. Véase al respecto, Comisión Europea, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, on the Report on Migration and Asylum, COM(2022) 740 final, 6 de octubre de 2022, p. 2.

<sup>35</sup> Arenas Hidalgo, «La primera activación de la Directiva 2001/55/CE. Entre los límites restrictivos de su ámbito de aplicación personal y las bondades de su modelo de solidaridad interestatal en la acogida de las personas desplazadas desde Ucrania», 4, «al contrario, a 8 de marzo de 2022, la capacidad de acogida era suficiente, incluso en países como Hungría, Eslovaquia, Polonia y Rumanía».

que la capacidad de acogida estuviera comprometida o por lo menos no más allá de lo que ya se había tolerado hasta el momento, habida cuenta de las disfuncionalidades o déficits propios del sistema.

Sin embargo, más allá de la prolongada y estéril discusión sobre la legitimidad y oportunidad de la pionera activación del régimen de protección temporal, este estándar jurídico selectivo reviste interés en cuanto prefigura el ámbito *ratio personae* de aplicación de la acogida para cada Estado miembro. Aunque bajo el considerando 20, la Unión podrá coordinar y llevar un seguimiento estrecho de la capacidad de acogida en los Estados miembros, a fin de tomar medidas y prestar apoyo adicional en caso necesario (art.3) por medio de la cooperación e intercambio de información. Serán los Estados miembros quienes delimitan y podrán incorporar o modular a nivel nacional en puridad el ámbito de aplicación personal del procedimiento y, por ende, van a desarrollar *de iure* y *de facto* los procesos de la acogida.

Por tanto, resulta admisible *a priori* como premisa base la diversidad de trato entre las personas desplazadas procedentes de Ucrania, ya bien basadas en el origen nacional de las mismas, la permanencia o no de la residencia o la situación administrativa irregular de conformidad con el Derecho derivado europeo. Para ello, entre las categorías incluidas y el eje espacio-temporal fijado se abarcan las situaciones de desplazamiento desde Ucrania y desde el 24 de febrero de 2022 en adelante, recogiendo un *numerus clausus* abierto de personas con: nacionalidad ucraniana que residieran en Ucrania antes del 24 de febrero de 2022; apátridas y nacionalidad de terceros países distintos de Ucrania que gozaran de protección internacional o de una protección nacional equivalente en Ucrania antes del 24 de febrero de 2022, y miembros de las familias de las personas a que se refieren las letras a) y b)<sup>36</sup>. En el apartado 2 del artículo 2, se señala que los Estados miembros aplicarán la presente Decisión o una protección adecuada en virtud de su Derecho interno a las personas apátridas y con nacionalidad de terceros países distintos de Ucrania que puedan demostrar que residían legalmente en Ucrania antes del 24 de febrero de 2022 sobre la base de un permiso

---

<sup>36</sup> A efectos de lo dispuesto en el apartado 1, letra c) Decisión UE 2022/382: el cónyuge de una persona contemplada en el apartado 1, letras a) o b), o su pareja de hecho con la que mantenga una relación estable, si la legislación o la práctica del Estado miembro de que se trate otorga a las parejas de hecho un trato comparable al de las parejas casadas en virtud del Derecho nacional en materia de extranjería; b) los hijos menores solteros de una persona contemplada en el apartado 1, letras a) o b), o de su cónyuge, sin distinción en cuanto a si nacieron dentro o fuera del matrimonio o fueran adoptados; c) otros parientes cercanos que vivieran juntos como parte de la unidad familiar en el momento de la afluencia masiva de personas desplazadas y que dependieran total o principalmente de la persona contemplada en el apartado 1, a) o b).

de residencia permanente válido expedido de conformidad con el Derecho ucraniano y que no puedan regresar a su país o región de origen en condiciones seguras y duraderas. Y, de conformidad con el artículo 7 DPT, los Estados miembros podrán aplicar asimismo la Decisión a otras personas, incluidas las personas apátridas y con nacionalidad de terceros países distintos de Ucrania, que residieran legalmente en Ucrania y que no puedan regresar a su país o región de origen en condiciones seguras y duraderas.

De hecho, en el considerando 14 de la Decisión, incluso se formula un *desiderátum* abierto por el que nada obsta a que los Estados miembros puedan ampliar, asimismo, la protección temporal a categorías adicionales de personas desplazadas, cuando esas personas sean desplazadas por las mismas razones y procedan del mismo país o región de origen que se indica en la Decisión. En este contexto, cabe la posibilidad de ampliarlo a casos de desplazamientos masivos producidos bajo el indeterminado «poco antes del 24 de febrero de 2022, conforme aumentaban las tensiones, o que se encontraron en el territorio de la Unión (por ejemplo, de vacaciones o por motivos laborales)» o bien justo antes de esa fecha y que, como consecuencia del conflicto armado, no pueden regresar a Ucrania.

Por lo tanto, en su redacción se deja al mismo tiempo un margen discrecional de adaptación y autonomía a los diferentes Estados miembros para decidir si optan entre un criterio restringido o más amplio de la categoría de personas beneficiarias de acogida y protección temporal, por razones de oportunidad, de capacidad, de acción humanitaria o bien por la concurrencia de tales motivos. Y, bajo este paraguas de aplicación *ratio personae*, la acogida se vincula estrechamente al régimen de protección temporal, marcando en paralelo el inicio y su devenir en 2026, momento en el que se deberá decidir como transicionar a otros procedimientos de protección internacional, de extranjería o incluso de retorno voluntario<sup>37</sup>. Mientras que nada se indica de forma adicional o clarificadora sobre la materialización

---

<sup>37</sup> ECRE, *Transitioning out of the temporary protection directive ECRE's analysis of the main options available to ensure a smooth transition out of the TPD regime for people displaced from Ukraine*, (Brussels: ECRE publications, 2024). Acceso el 10 de octubre de 2024. [https://ecre.org/wp-content/uploads/2024/02/ECRE-Policy-Paper-13\\_Transitioning-Out-of-the-Temporary-Protection-Directive.pdf](https://ecre.org/wp-content/uploads/2024/02/ECRE-Policy-Paper-13_Transitioning-Out-of-the-Temporary-Protection-Directive.pdf). Se señalan hasta 6 posibles opciones: retorno voluntario asistido, extensión de la protección, procedimiento de asilo y concesión estatuto refugiado, formas de protección prevista a nivel nacional, un nuevo permiso de reconstrucción de 10 años, transición a permisos de residencia laborales ampliando el alcance subjetivo de la Directiva 2021/1883/UE relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo de alta cualificación, y por el que se deroga la Directiva 2009/50/CE del Consejo (DOUE L 382 de 28 de octubre de 2021, o aplicando la Directiva 2024/1233/UE de permiso *único*, (DOUE L1233 de 30 de abril de 2024) y la propuesta del Reglamento de residentes de larga duración.

efectiva de las condiciones y obligaciones de la acogida que se determinan por los Estados en base a sus competencias exclusivas.

### 3. *Diferentes adaptaciones y variantes nacionales sobre la protección y acogida temporal de personas desplazadas procedentes de Ucrania en la UE*

Tras casi tres años de aplicación del régimen de protección temporal, las diferentes interpretaciones de la DPT y de la Decisión del Consejo han dado lugar a la aparición de políticas y prácticas divergentes entre los Estados miembros. Si bien persista la incertidumbre sobre la situación jurídica de las personas desplazadas a partir del 4 de marzo de 2026, no por ello dejan de ser llamativas las limitaciones de esta respuesta no uniforme respecto a la acogida temporal. Precisamente, en varios informes del ECRE<sup>38</sup>, del EMN<sup>39</sup> y de la Agencia de los derechos fundamentales de la UE o de la OCDE<sup>40</sup> se recogen las diferencias claves en esta pretendida respuesta co-

---

<sup>38</sup> ECRE, *Information Sheet — Measures in response to the arrival of displaced people fleeing the war in Ukraine* (Brussels: ECRE publication, 2023). Acceso el 10 de septiembre de 2024. <https://ecre.org/information-sheet-measures-in-response-to-the-arrival-of-displaced-people-fleeing-the-war-in-ukraine-3/>. ECRE, *The right to suitable accommodation under the temporary protection directive*, Legal note 14 (Brussels: ECRE publication, 2023). Acceso el 10 de diciembre de 2024. <https://ecre.org/wp-content/uploads/2023/04/ECRE-Legal-Note-14-The-Right-To-Suitable-Accommodation-Under-the-Temporary-Protection-Directive-April-2023.pdf>.

<sup>39</sup> European Migration Network, *Application of the Temporary Protection Directive (Scope and Registration)* (Brussels: European Migration Network, 2022). Acceso el 10 de noviembre de 2024. [https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-07/EMN\\_TPD\\_Inform.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-07/EMN_TPD_Inform.pdf). European Migration Network, *Arrangements for accommodation and housing for beneficiaries of temporary protection* (Brussels: European Migration Network, 2022). Acceso el 10 de septiembre de 2024. [https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-11/EMN\\_INFORM\\_housing.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-11/EMN_INFORM_housing.pdf).

<sup>40</sup> European Union Agency for Fundamental Rights, *Fundamental Rights implications for the EU of the war in Ukraine* (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2022). Acceso el 12 de diciembre de 2024. [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2023-fundamental-rights-report-2023-focus\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2023-fundamental-rights-report-2023-focus_en.pdf). European Union Agency for Fundamental Rights, *Barriers to employment of displaced Ukrainians*, Eurofound research paper (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2023). Acceso el 8 de octubre de 2024. <https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/2023/barriers-employment-displaced-ukrainians> Véase también OECD, *Rights and Support for Ukrainian Refugees in Receiving Countries* (Paris: OECD Publishing, 2022). Acceso 13 de octubre de 2024. <https://www.asyl.at/archiv-2022/files/576/oecdouua.pdf> OECD. «Working towards dual intent integration of Ukrainian refugees». *OECD Policy Responses on the Impacts of the War in Ukraine* (Paris: OECD Publishing, 2023). Acceso 13 de noviembre de 2024. [https://www.oecd.org/en/publications/working-towards-dual-intent-integration-of-ukrainian-refugees\\_6b4c16f7-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/working-towards-dual-intent-integration-of-ukrainian-refugees_6b4c16f7-en.html)



mún, poniendo en el foco ámbitos concretos como son la entrada y reentrada en los Estados miembros de personas que huyen de Ucrania o regresan tras visitar el país; cuáles son las disposiciones o lugares de acogida inmediata escogidas para las personas recién llegadas; cuál es la forma de acceso a los estatutos de protección y recursos en caso de denegación; así como cuál es la libertad de circulación dentro de la UE; y el acceso a los derechos en general.

### 3.1. Tratamiento diferenciado de personas beneficiarias de protección temporal: acceso y acogida al territorio deseado

Un primer exponente de un tratamiento diferenciado es la ampliación o no del ámbito subjetivo de la protección temporal. La mayoría de países como Bulgaria, República Checa, Alemania, Italia, Polonia, Rumanía y Eslovaquia incluso Hungría han fijado restricciones para no incluir en la protección temporal a los miembros de la familia de personas apátridas y de personas nacionales no ucranianas de terceros estados que contasen con residencia permanente en Ucrania antes del 24 de febrero de 2022 y no puedan regresar en condiciones seguras y duraderas. Mientras que en cambio sí han incluido dentro la protección temporal, siguiendo la sugerencia del artículo 2.2 a los miembros de la familia con nacionalidad ucraniana. La excepción ha sido la respuesta de países como República Checa, Rumanía y España que también incluyen a los miembros de las familias de personas apátridas y personas nacionales de terceros estados que contasen con residencia permanente en Ucrania con anterioridad a la invasión. Y, son categorías consideradas adicionales también, personas nacionales ucranianas que ingresaron legalmente sin visado o con un visado de corta duración, con residencia legal incluyendo a sus familiares. Incluso yendo más allá, Alemania y España otorgan protección temporal a personas con nacionalidad ucraniana que residían en el territorio español, temporalmente antes del conflicto y que no puedan regresar o que se encontraban en otro Estado miembro por motivos de vacaciones o negocios. El único aspecto restrictivo del modelo español es la no inclusión de parientes convivientes en la unidad familiar en el momento de producirse los hechos que dieron lugar a la misma, distintos a los ascendientes en primer grado de la persona beneficiaria.

Mientras que sí son varios los Estados miembros que ofrecen un marco de protección diferenciado por la permanencia o temporalidad de su status jurídico en materia de derechos sociales, subsidios, cursos de idiomas, siendo mayor que otros para este colectivo e, incluso pueden verse diferencias notables entre este colectivo y otras personas beneficiarias de protección internacional. Un caso emblemático entre otros, es el de Polonia, donde el derecho a acceder a los centros de acogida depende del régimen de protección temporal aplicado. Por ejemplo, las personas incluidas en el ámbito de aplicación de la

protección temporal especial (personas nacionales ucranianas y sus cónyuges) no se alojan en centros de acogida para personas solicitantes de asilo. En cambio, las personas bajo protección temporal general en Polonia de acuerdo con la Ley de Protección (personas beneficiarias de protección internacional en Ucrania, sus familiares y titulares de permiso de residencia permanente en Ucrania) tienen derecho a acceder a alojamiento y comida en los centros de acogida para personas solicitantes de asilo siempre que reciban previamente un certificado de protección temporal.

Por último, este tratamiento diferenciado derivado del alcance subjetivo de la protección temporal, también tiene disimilitudes por países respecto a la posible reducción o la retirada de condiciones de acogida en cada Estado miembro tal y como recogen los varios informes elaborados hasta la fecha<sup>41</sup>. No en vano, la Comisión ha indicado que una vez que un Estado miembro ha expedido un permiso de residencia en virtud de la DPT, éste debe expirar y retirarse de conformidad con «el espíritu de» los artículos 15, apartado 6, y 26, apartado 4, de la DPT si la persona beneficiaria se traslada posteriormente a otro Estado miembro y recibe allí otro permiso de residencia de protección temporal.

### 3.2. Modalidad de acogida en alojamiento colectivo y privado

Según la EMN y el ECRE, la mayoría de los Estados miembros establecieron alojamiento colectivo desde centros de acogida genéricos, centros de acogida especiales para desplazados y centros de emergencia hasta espacios públicos reorganizados. En sus informes<sup>42</sup>, se proporcionan en detalle evidencias de cada modalidad de alojamiento por país. Así, por ejemplo, respecto a los centros de acogida genéricos, en Italia, tienen derecho a acceder tanto a centros de primera acogida; centros de acogida temporal como a una forma específica de acogida en comunidades locales (*accoglienza diffusa*)<sup>43</sup>. Del mismo modo, en Suecia se ha puesto a disposición desde el alojamiento de acogida a corto plazo hasta el alojamiento a largo plazo (apartamentos compartidos con otras personas solicitantes de asilo), así como el alojamiento con

---

<sup>41</sup> ECRE, *Information Sheet – Measures in response to the arrival of displaced people fleeing the war in Ukraine*, 3-6. En Malta, se retira la protección temporal si se sale del territorio y se debe volver a solicitar la protección temporal, en cambio en Bélgica no afecta posibles salidas del territorio y en Países Bajos, Alemania o Polonia se limita a 1 mes. Sin embargo, en Finlandia puede afectar la ausencia la continuidad del alojamiento si excede de dos semanas o en Suecia la asistencia social.

<sup>42</sup> Véase las principales formas de alojamiento adecuado por países en EMN *Arrangements for accommodation and housing for beneficiaries of temporary protection*, 4-5, así como en ECRE, AIDA, *Access to socio-economic rights for beneficiaries of temporary protection*, 7-14,

<sup>43</sup> Di Filippo y Acosta, «La protezione temporanea », 954 y ss.

propietarios privados (empresas no particulares)<sup>44</sup>. En cambio, entre la mayoría de países que se han decantado por centros de acogida especiales, entre ellos en Grecia y en Croacia, los centros de acogida no son los mismos que los centros para solicitantes de protección internacional, pero disponen de espacios similares. Del mismo modo, las autoridades belgas o rumanas también han creado centros de acogida específicos, incluyendo una oferta de emplazamientos colectivos y edificios públicos, como escuelas, y servicios comunitarios donde se les ofrece asistencia, servicios y protección. Además de tener acceso a los centros públicos de acogida, en algunos países como Alemania se ha concedido alojamiento de emergencia, durante periodos más cortos para darles tiempo a encontrar un alojamiento estable y lo mismo ocurre en España, para quienes no disponen de recursos suficientes.

Ahora bien, para responder a las necesidades primarias de las personas que llegan como consecuencia de este desplazamiento repentino, varios países han recurrido a la reorganización de diversos espacios públicos para complementar las capacidades de los centros de alojamiento públicos y la oferta privada disponible. Por ejemplo, en Austria, Chipre, Croacia, al igual que en Italia o Bélgica, se han recurrido a las instalaciones hoteleras, casas de huéspedes, albergues, centros de residencia juvenil, chalets de vacaciones y otros alojamientos turísticos, residencias asistidas y pisos de servicio. Sin perjuicio, de espacios no tan adaptados como las residencias de ancianos en Hungría, estadios, palacios de congresos, en diferentes municipios polacos y alemanes. Tal y como advierten, los mencionados informes, otro elemento diferencial ha sido el periodo de estancia en estos dispositivos que asciende a 21 días en el caso de Bélgica hasta 48 horas en Croacia, pero, en otros países (entre ellos España, Malta y Suecia) es frecuente permitir estancias de uno o varios meses. En cualquier caso, a su vez, la mayoría de los Estados se han decantado por no imponer restricciones temporales específicas al uso de los centros de acogida (Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, etc).

Y, por último, dando respuesta a cómo garantizar un «alojamiento adecuado» las iniciativas privadas han sido la fórmula mayoritaria de acogida en la práctica<sup>45</sup> dadas las deficientes normas sanitarias y de seguridad, la

---

<sup>44</sup> Guri Tyldum, Ida Kjeøy y Ragna Lillevik, *Different policies, different outcomes. The reception of Ukrainian refugees in Sweden and Norway*, FAFO. Acceso el 10 de octubre de 2024. <https://www.faf.no/images/pub/2023/967-second-edition.pdf>

<sup>45</sup> En Irlanda, por ejemplo, la OIM examina las ofertas de vivienda privada antes de remitirlas, en colaboración con las autoridades locales y la Cruz Roja. En Luxemburgo, los trabajadores sociales facilitan información a las familias de acogida a través de la Cruz Roja. En Suecia, en colaboración con ONG, abrió rápidamente dos refugios de evacuación (Skyddsvarnet y Räddningsmissionen) y alojamiento privado. La misma solución aplicaron las autoridades locales de Bélgica, Francia y Eslovaquia, que facilitaron contratos con anfitriones privados. Si bien se aprobaron unas directrices, EUAA Practical Guide Series, *Private accommodation for persons displaced from Ukraine* (Brussels: EUAA publications, 2022). Acceso el 5 de diciembre de 2024. [https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2022-05/Private-accommodation-persons-displaced-from-Ukraine\\_0.pdf](https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2022-05/Private-accommodation-persons-displaced-from-Ukraine_0.pdf)

falta de intimidad, el hacinamiento y la lejanía de los centros colectivos de acogida. Precisamente, estas iniciativas privadas de alojamiento tienen múltiples limitaciones, especialmente como solución a largo plazo, dada la prolongación del conflicto, los episodios de racismo y xenofobia, así como la sostenibilidad de las posibilidades de acoger por parte de los particulares. Por ello, aquí es dónde se acentúan las diferencias entre Estados miembros en el acceso a ayudas para la vivienda privada proporcionadas por el Estado, ya sea a las autoridades locales o a otros o directamente (Eslovenia, Austria, Chipre (Eslovenia, Austria, Chipre, República Checa, Lituania, Países Bajos, España). Por consiguiente, si bien también se conceden subsidios económicos para cubrir las necesidades básicas, en cada Estado miembro los niveles y mecanismos varían en función del tamaño de la familia, la duración de esta ayuda, el tipo de alojamiento y si la comida está incluida<sup>46</sup>. En suma, los complicados procesos burocráticos y los largos plazos de tramitación para acceder a los regímenes sociales básicos, han repercutido negativamente a la postre en la situación económica de las personas y en la accesibilidad garantizada de los recursos más allá de la primera fase.

### 3.3. Educación y asistencia sanitaria

El acceso a la educación, los cursos de idiomas y otras medidas de integración no varía mucho<sup>47</sup>. Todos los Estados miembros de la UE ofrecen a los niños ucranianos acceso a la educación y, se ha garantizado bien a través de la incorporación directa en su sistema educativo general o bien a través de clases preparatorias (República Checa, Lituania, Letonia, Estonia y Polonia). En algunas ocasiones, los menores únicamente utilizaron los servicios de educación a distancia proporcionados desde Ucrania. Sin embargo, las personas desplazadas adultas no han tenido el mismo acceso, salvo algunas concesiones de exención a las tasas de matrícula para estu-

---

<sup>46</sup> ECRE, AIDA, *Access to socio-economic rights for beneficiaries of temporal protection*, 42-44. OECD, «Housing support for Ukrainian refugees in receiving countries», 12-17. EMN, *Arrangements for accommodation and housing for beneficiaries of temporary protection*, 5-7. Bernd Parusel y Valeriia Varfolomieieva, *The Ukrainian Refugee Situation: Lessons for EU Asylum Policy*, *European Policy Analysis*, SIEPS. Acceso el 12 de septiembre de 2024. <https://www.sieps.se/en/publications/2022/the-ukrainian-refugee-situation-lessons-for-eu-asylum-policy/>. Por ejemplo, en junio de 2022, la ayuda económica para un solo refugiado ucraniano en alojamiento era de 449 € al mes en Alemania, 323€ en Finlandia, 280 € en Bélgica, 220 € en España, 207 € en Suecia, 150 € en Italia, 150 € en Estonia, 109 € en Letonia, 61€ en Hungría, 40€ en Austria y 15 € en Polonia.

<sup>47</sup> ECRE, AIDA, *Access to socio-economic rights for beneficiaries of temporal protection*, 30-37.

diantes universitarios ucranianos o la puesta en marcha programas de apoyo a estudiantes e investigadores.

Asimismo, según los diferentes informes mencionados<sup>48</sup>, en países como Bulgaria, Chequia, Estonia, Alemania, Italia, Letonia y Países Bajos la asistencia sanitaria se garantiza en igualdad de condiciones para los nacionales mientras que en ciertos países como Eslovaquia y Eslovenia las personas beneficiarias de protección temporal solo tienen derecho a la asistencia sanitaria de urgencia. Sin embargo, por ejemplo, en contraste, en Bélgica tienen derecho a un seguro médico público gratuito y, en Francia pueden beneficiarse de la protección sanitaria universal, así como del seguro de enfermedad complementario. En el plano más asistencial, principalmente en países escandinavos, en Finlandia se organizó una línea telefónica de ayuda en situaciones de crisis y formación para su personal y voluntarios, al igual que Suecia donde se creó una organización dedicada a los problemas de salud de las personas desplazadas ucranianas que ofrece, atención psicológica y consultas psiquiátricas de proximidad.

### 3.4. Acceso empleo

En general, se observa que las personas desplazadas desde Ucrania se han incorporado al mercado laboral poco después de su llegada a los Estados miembros de la UE<sup>49</sup>. El papel de los servicios públicos de empleo especializados a nivel nacional y local también ha sido crucial para ayudar a las personas beneficiarias de protección temporal a buscar empleo o formación, como en el caso de AMS en Austria, Actiris en Bruselas (Bélgica), y Eesti Töötukassa en Estonia. En Letonia, en ciertos sectores del mercado laboral incluso se permitió al personal médico y al profesorado acceder al mercado laboral directamente tras su llegada. Por el contrario, según el FRA<sup>50</sup>, los obstáculos que limitan el acceso real al empleo son compartidos y no son un elemento diferencial con otras personas beneficiarias de protección internacional, léase el conocimiento de los idiomas, el acceso a la información adecuada relacionada con la búsqueda de empleo, el reconocimiento de las calificaciones profesionales y la disponibilidad de servicios de cuidado infantil. Habida cuenta que la mayoría de las personas beneficiarias de protección temporal son mujeres, muchas de ellas con responsa-

---

<sup>48</sup> ECRE, AIDA, *Access to socio-economic rights for beneficiaries of temporal protection*, 38-42.

<sup>49</sup> ECRE, AIDA, *Access to socio-economic rights for beneficiaries of temporal protection*, 21-18.

<sup>50</sup> European Union Agency for Fundamental Rights, *Barriers to employment of displaced Ukrainians*, 12-18.

bilidades de cuidado de niños o niñas, el acceso a guarderías es un requisito previo para poder trabajar<sup>51</sup>. Al mismo tiempo, las personas beneficiarias de protección temporal tienen más probabilidades de ser contratadas para empleos informales, lo que aumenta el riesgo de explotación laboral. En definitiva, en muchas ocasiones, las personas beneficiarias de protección encuentran empleos de nivel educativo inferior, a menudo poco cualificados. Y, en el ámbito de la formación laboral, la mayoría de los países de la UE, para facilitar el acceso inmediato al mercado de trabajo prevén programas de empleo para alcanzar las cualificaciones (Dinamarca, Francia) o suspenden los requisitos de cualificación o aceleran la evaluación de dichas cualificaciones (Lituania, Polonia, España, Francia). En cambio, no son muchos los países de la UE que facilitan el acceso a cursos oficiales (Alemania, Letonia, República Checa, Francia), ni hay acceso a cursos de idiomas financiados con fondos públicos en Chipre, Finlandia, Grecia, los Países Bajos, Malta o Polonia, Suecia cuya gratuidad se reserva en cambio para las personas solicitantes de la protección internacional.

### III. El proceso de acogida-integración para las personas desplazadas desde Ucrania en España: un balance multidimensional

Dentro de la Unión Europea, España es el quinto país europeo en número de personas acogidas desde Ucrania, según fuentes del Ministerio del Interior 180.785 solicitudes y concesiones en julio 2023 tras más de año y medio de la activación de la protección temporal<sup>52</sup> y, en octubre 2024 la cifra de resoluciones favorables de concesión de protección temporal se reduce en 3644<sup>53</sup>, facilitando así la llegada a España de más de 211.325 personas, la mayoría mujeres y niños. La situación de España está muy lejos de países como Polonia, Alemania, Rumanía y Moldavia, sin contar a las

---

<sup>51</sup> OECD, «What are the integration challenges of Ukrainian refugee women?». *OECD Policy Responses on the Impacts of the War in Ukraine* (Paris: OECD Publishing, 2023). Acceso el 4 de diciembre de 2024. [https://www.oecd.org/en/publications/what-are-the-integration-challenges-of-ukrainian-refugee-women\\_bb17dc64-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/what-are-the-integration-challenges-of-ukrainian-refugee-women_bb17dc64-en.html)

<sup>52</sup> Nota de Prensa del Gobierno de España de 7 de julio de 2023. Acceso el 17 de noviembre de 2024. <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/interior/Paginas/2023/070723-espanaprotecciones-refugiados-ucrania.aspx>

<sup>53</sup> Véase Avance mensual con datos diferenciados por comunidades autónomas, sexo y edades. Acceso 15 de diciembre de 2024. <https://proteccion-asilo.interior.gob.es/documentos/estadisticas/ultimos-datos/Avance-Mensual-PT-oct-24.pdf> y el Informe del sistema de protección internacional en España del Ministerio de Inclusión, Seguridad social y migraciones. Acceso el 20 de junio de 2024, <https://www.inclusion.gob.es/documents/d/guest/informe-sistema-de-proteccion-internacional-espanol-2024-def->

personas desplazadas ucranianas que se fueron a Bielorrusia o Rusia. Sin embargo, ocupa una posición paradigmática, dado que según el Ministerio Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Madrid, Cataluña y la zona de sur Levante (Alicante y Murcia), previamente al conflicto, eran territorios atrayentes dado que es donde se concentraba la población ucraniana en España cifrada en alrededor de 112.000 personas<sup>54</sup>.

Tras la activación del régimen de protección temporal, la mayoría de las personas que han conseguido la protección temporal, el 98,2 por ciento, son personas ciudadanas de nacionalidad ucraniana, mientras que el 1,8 por ciento restante se corresponde con otras nacionalidades que residían legalmente en territorio ucraniano cuando estalló la guerra. El desarrollo normativo y práctico del régimen de protección temporal articulado en el caso del Estado español ha tenido una activación rápida y solidaria en el territorio<sup>55</sup>, pero para su balance crítico es necesario seguir una doble lógica. De un lado, no solo medir el alcance e impacto real de los procesos de acogida en términos cuantitativos, sino de otro lado, poner en valor tales procesos desde su multidimensionalidad, cuestionando desde lo cualitativo su dimensión jurídico-política y su dimensión socio-económica así como cultural.

### 1. Dimensión jurídico-política: dobles estándares en el acceso al territorio y al sistema de acogida español

Existen particularidades y dimensiones jurídico-políticas concurrentes para analizar la cuestión de la discriminación en el contexto español del régimen especial de protección temporal de las personas desplazadas por el conflicto armado en Ucrania. Entre otras, por ejemplo, determinar cuál

<sup>54</sup> Carmen Azcárraga Monzonis, «La ‘afluencia masiva de personas desplazadas’ desde Ucrania y su protección temporal en la Unión Europea y en España: la activación de la Directiva 2001/55/CE», *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 57 (2022): 77-116. Javier Moreno y Diego Fernández-Maldonado, *Otra acogida es posible: las lecciones de Ucrania*, Informe Lumen IX (Madrid: SIM, 2023). Acceso el 12 de agosto de 2024. <https://sjme.org/wp-content/uploads/2023/02/Lumen-IX.pdf>. Jesús Narciso Nuñez Calvo, «La UE ante la crisis migratoria provocada por la guerra en Ucrania. La contribución y gestión española». *Cuadernos de estrategia*, n.º 222 (2024): 157-204. Carmen González Enríquez, *La acogida a los refugiados algunos desafíos o incertidumbres*, Real Instituto Elcano. Acceso el 10 de junio de 2024. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-acogida-a-los-refugiados-ucranianos-algunos-desafios-e-incertidumbres/>

<sup>55</sup> En el detalle, el 63 por ciento de las personas que han obtenido esta protección temporal son mujeres (105.998) y el 37 por ciento, hombres (62.133). Por franja de edad, el 33 por ciento tiene menos de 18 años; el 25,5 por ciento, entre 19 y 35 años; el 34,5 por ciento, entre 36 y 64; y el 7 por ciento tiene más de 65 años. La distribución por territorios es en la Comunidad Valenciana (45.379), Cataluña (38.616), Andalucía (24.002) y Madrid (23.646).

les son los dobles estándares de acceso y acogida al territorio europeo y por ende español para esta categoría respecto al sistema genérico ya existente, ya que las personas beneficiarias de la DPT reciben un trato diferenciado en comparación con las personas solicitantes de asilo, refugiadas y titulares de protección subsidiaria en virtud del acervo de la UE en materia de asilo.

Así pues, una de las primeras particularidades más controvertidas respecto a este colectivo sujeto a protección temporal es la forma de acceso al territorio europeo, así como su ejercicio de la libre circulación<sup>56</sup>. Las personas nacionales ucranianas desplazadas están exentas de la obligación de visado dentro del Espacio Schengen. Una exención que se asocia a su derecho a circular libremente dentro de la Unión, tras ser admitidos en el territorio durante un período de 90 días dentro de un periodo de 180 días<sup>57</sup>. Por consiguiente, en cuanto al acceso al territorio de la UE, esta exención de visado es un instrumento preexistente y reconocido de acuerdo al Derecho de la Unión europea para el control selectivo de la inmigración y no puede considerarse en sí misma incompatible con el principio de no discriminación<sup>58</sup>. Aunque, al mismo tiempo, las personas nacionales de terceros países exentas de visado y a las que se les exige visado se encuentran en «situaciones similares pertinentes» por su necesidad de protección en contextos específicos, nada obsta para que bajo el principio de igualdad material ambas fueran cubiertas por la prohibición de ninguna discriminación estructural. Máxime si la prueba de la discriminación consta de dos elementos y genera opiniones divergentes<sup>59</sup>: si se ha producido una diferencia de trato entre

---

<sup>56</sup> Sergio Carrera *et al.* «The EU grants Temporary Protection for People fleeing war in Ukraine. Time to rethink unequal solidarity in EU asylum policies», *CEPS Policy Insight*, n.º 2022-09/marzo 2022. Acceso el 10 de septiembre de 2024. <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/74394>. Achilles Skordas, «Temporary Protection and European Racism», *Global Asylum Governance and the European Union's Role*. Acceso el 13 de noviembre de 2024. <https://www.asileproject.eu/temporary-protection-and-european-racism/>

<sup>57</sup> Art. 6.5 del Reglamento (UE) 2024/1717 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, que modifica el Reglamento (UE) 2016/399 por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (*DOUE L 1717*, de 20 de junio de 2024).

<sup>58</sup> Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (*DOCE L180* de 19 de julio de 2000), considerando 13.

<sup>59</sup> Julia Kienast, Nikolas Feith Tan y Jens Vedsted-Hansen, «Preferential, differential or discriminatory? EU protection arrangements for persons displaced from Ukraine». Acceso el 10 de octubre de 2024. <https://www.asileproject.eu/preferential-differential-or-discriminatory-eu-protection-arrangements-for-persons-displaced-from-ukraine/> Andrea Crescenzi, «La crisi ucraina e l'attivazione della Direttiva 55/2001 sulla protezione temporanea: trattamenti preferenziali e doppi standard», *Ordine internazionale e diritti umani*, n.º 5 (2022): 1160-1176. Acceso el 3 de diciembre de 2024. [https://www.rivistaoidu.net/wp-content/uploads/2022/12/5\\_Crescenzi-1.pdf](https://www.rivistaoidu.net/wp-content/uploads/2022/12/5_Crescenzi-1.pdf)



personas en situaciones análogas o relevantes similares; y si dicha diferencia de trato está más explicada que justificada objetivamente para perseguir una finalidad legítima de manera razonablemente proporcionada a dicha finalidad.

Otra particularidad correlacionada con la anterior, son los efectos y consecuencias derivados de la exención de visado y del acceso territorial durante el periodo mencionado, dado que las personas nacionales ucranianas también pueden circular libremente a través de las fronteras interiores del espacio Schengen, a diferencia de las personas solicitantes de protección internacional, a las que la interacción entre el Código de fronteras Schengen y el Reglamento de Dublín impedirían legalmente por *omnis* la «circulación secundaria»<sup>60</sup>. Este razonamiento parece legitimar suficientemente el trato preferente en comparación con la libre circulación y por ende la libre elección del EM de acogida<sup>61</sup> en la medida en que se basa en consideraciones sobre la protección o la sostenibilidad del sistema. De hecho, tal distinción para algunos autores no puede considerarse desproporcionada en relación con el peso del objetivo perseguido<sup>62</sup>, pero sí son cuestionables ciertamente los efectos indirectos de la ventajosa libre circulación, así como de la incoherente «explicación vs. justificación» de admitir la libre elección del EM de acogida para unos colectivos y no para otros. No en vano, la existencia de familiares y redes de la diáspora en toda la Unión favorecería su sostenibilidad en general y no es exclusiva solamente en esta situación concreta de afluencia masiva.

---

<sup>60</sup> Reglamento (UE) núm. 604 /2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (refundición) (DOUE L 180, de 29 de junio de 2013).

<sup>61</sup> Daniel Thym, «Temporary Protection for Ukrainians: the Unexpected Renaissance of ‘Free Choice’». *EU Immigration and Asylum Law and Policy Blog*. Acceso el 12 de septiembre de 2024. <https://eumigrationlawblog.eu/temporary-protection-for-ukrainians-the-unexpected-renaissance-of-free-choice/>

<sup>62</sup> Al respecto se recogen opiniones encontradas en la doctrina véase Francisco Javier Durán Ruiz, «Member States in the Face of the Massive Influx of Displaced Persons and Applicants for International Protection: Discrimination or Justified Application of EU Law?», *Deusto Journal of Human Rights*, n.º 12 (2023): 199-227. <https://doi.org/10.18543/djhr.2908>. Cathryn Costello y Michelle Foster, «(Some) refugees welcome: When is differentiating between refugees unlawful discrimination?», *International Journal of Discrimination and the Law*, vol. 22, n.º 3 (2023): 244-280. <https://doi.org/10.1177/13582291221116476>. Joana Abrisketa, «The Activation of the Temporary Protection Directive 2001/55/EC for Ukrainian Refugees: A Demonstration of its Uniqueness». *Peace & Security – Paix et Sécurité Internationales*, n.º11 (2023): 1-23. [http://dx.doi.org/10.25267/Paix\\_secur\\_int.2023.i11.1201](http://dx.doi.org/10.25267/Paix_secur_int.2023.i11.1201), especialmente nota a pie 13.

En cualquier caso, entrando en el detalle de la aplicación de este sistema de protección temporal en España, en comparación con otros países europeos, son evidentes las ampliaciones del ámbito subjetivo, la especialidad de los dispositivos de acogida y la simplificación de procesos o sus condiciones de acogida. España ha adoptado una postura más solidaria e incluyente, logrando así un mayor equilibrio con la prohibición de tratamientos diferenciados vs. discriminatorios dentro del colectivo de personas desplazadas desde Ucrania. De hecho, si bien contara con un sistema nacional de protección temporal regulado en el Real Decreto 1325/2003 de 24 de octubre<sup>63</sup>, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones ya en la Nota informativa el 4 de marzo de 2022<sup>64</sup>, y con la adopción de posteriores textos más proteccionistas dictados al amparo de la Directiva y la Decisión del Consejo Europeo<sup>65</sup>, manifestó una voluntad inequívoca de ampliar el alcance subjetivo en términos de colectivos protegidos y titularidad de derechos<sup>66</sup>. Asimismo, en este mismo periodo la inclusión de las personas beneficiarias de protección temporal en el sistema de acogida de protección internacional quedó explicitada con la entrada en vigor del 31 de marzo del Reglamento de acogida, salvando las diferencias en el acceso inmediato a la fase inicial del sistema de acogida<sup>67</sup>.

De este modo, si se hace una lectura atenta de estos instrumentos, inicialmente, en la Nota informativa del 4 de marzo de 2022, ya se recoge el compromiso de velar por el bienestar y las necesidades de las personas que se encontraran en esos dos colectivos (desplazados desde Ucrania y presentes en España sin posibilidad de regresar) y que carecieran de recursos económicos. Al efecto, ante la imposibilidad de documentar previamente esta necesidad de acogida y el examen inviable de un número elevado de solicitudes de asilo, se dictan unos criterios mínimos que permitan acoger a esas personas con la urgencia requerida. Se contemplan en particular que podrán acceder al Sistema de Acogida de Protección Internacional a) personas desplazadas de Ucrania a partir del 24 de febrero de 2022 a consecuencia de la invasión rusa iniciada

---

<sup>63</sup> Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas (*BOE* núm. 256 de 25 de octubre de 2003).

<sup>64</sup> Nota informativa de 4 de marzo de 2022 sobre la acogida de personas que huyen de la guerra de Ucrania o que no pueden regresar a este país a causa de ella.

<sup>65</sup> Orden PCM/169/2022 y Orden PCM/170/2022 (*BOE* núm. 59 de 10 de marzo de 2022).

<sup>66</sup> Art. 11.2 RD 1325/2003 «el Ministro del interior podrá extender el disfrute del régimen de protección temporal a otras personas desplazadas por las mismas razones y que procedan del mismo país o región e origen que las cubiertas por la declaración general de protección de conformidad con el apartado anterior»

<sup>67</sup> Reglamento por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional por medio del Real Decreto 220/2022, de 29 de marzo (*BOE* núm. 76 de 30 de marzo de 2022).

en tal fecha, b) personas residentes en Ucrania que se encontraban en España cuando estalló el conflicto y no han podido regresar a su país. En ambos casos se incluyen personas nacionales ucranianas residentes en Ucrania y nacionales de terceros países o personas apátridas residentes de larga duración en dicho país, con sus familias. Además, como condición material necesaria y común para la acogida temporal, estas personas deberán carecer de recursos económicos, y cumplir el resto de los requisitos establecidos en el ya derogado Manual de Gestión del Sistema<sup>68</sup>. Respecto a la permanencia en el sistema de acogida estas personas deberán estar documentadas lo antes posible y en cualquier caso en un plazo máximo de 3 meses, por medio de alguno de los siguientes cauces: manifestación de voluntad de solicitar protección internacional, solicitud de protección internacional o documentación acreditativa de ser beneficiarias de protección temporal.

Posteriormente, en la doble fase de adecuación con la Decisión de ejecución 2022/382, España aprobó la Orden PCM/169/2022<sup>69</sup>, de 9 de marzo, por la que se desarrolla el procedimiento para el reconocimiento de la protección temporal a personas afectadas por el conflicto en Ucrania. En este primer texto se recoge que el procedimiento se iniciará a solicitud de la persona interesada (o de la persona responsable en caso de menores de dieciocho años acompañados) mediante comparecencia personal ante funcionarios de la Dirección General de la Policía, en los centros de acogida, recepción y derivación del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones o, en su caso, ante las comisarías de policía que se determinen. Por ello, los interesados presentarán en ese momento toda la documentación que permita acreditar la pertenencia al colectivo al que se le aplica el régimen de protección temporal (art. 2 y 3). El procedimiento (art. 4 y 5) es el mismo que en el sistema ordinario de protección internacional, pero se reducen sensiblemente los plazos, fijando la duración de la protección temporal vía artículo 7 así como la posibilidad de revocación, sin perjuicio en las disposiciones adicionales de abrir la posibilidad de desarrollo de instrucciones ulteriores<sup>70</sup> para su correcta aplicación incluida la referente al

---

<sup>68</sup> Encarnación La Spina, «El sistema de acogida español: una compleja entelequia multinivel», en *El sistema de asilo y su regulación multinivel*, editado por Georgios Milios y Natalia Caicedo, (Granada: Comares, 2023), 177-202.

<sup>69</sup> Orden PCM/169/2022, de 9 de marzo, por la que se desarrolla el procedimiento para el reconocimiento de la protección temporal a personas afectadas por el conflicto en Ucrania (BOE núm. 59 de 10 de marzo de 2022).

<sup>70</sup> Instrucción 2/2022, de 10 de marzo, de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras (Ministerio del Interior) sobre el procedimiento de solicitud de protección temporal para los ciudadanos ucranianos desplazados a España. Instrucción, de 10 de marzo de 2022, de la Dirección General de Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia (Ministerio de Sanidad) para el acceso a la asistencia sanitaria de las personas afectadas por el conflicto en Ucrania.

controvertido gasto público<sup>71</sup>. Sin embargo, la verdadera ampliación del alcance subjetivo se produce con la Orden PCM/170/2022, de 9 de marzo<sup>72</sup>, que tiene por objetivo publicar el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de marzo de 2022 a propuesta de tres ministerios implicados: Ministros de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y del Interior.

La Orden amplía el ámbito de aplicación de la Decisión de ejecución (UE) 2022/382 en el sentido del artículo 5 DPT, por lo que se incluye en la protección temporal como consecuencia del conflicto armado, aquellas personas que no pueden regresar a Ucrania, por un tiempo no superior a noventa días con nacionalidad ucraniana que se encontrasen en situación de estancia en España antes del 24 de febrero de 2022, bien en calidad de estudiantes (permanencia a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no laborales o servicios de voluntariado), de conformidad con el artículo 30 de la LO 4/2000<sup>73</sup> o bien con nacionalidad de Ucrania que ya se encontraban en situación irregular en España antes del 24 de febrero. La situación de irregularidad se considera en el artículo 53.1.a) de la LO 4/2000 como una infracción grave, que podría conllevar una multa de 501 a 10.000 euros o bien la expulsión del país (art. 55.b) y 57.1 de la LO 4/2000), atendiendo al principio de proporcionalidad. En cambio, también se suman a la protección temporal aquellas personas con nacionalidad de terceros países o apátridas que residieran legalmente en Ucrania sobre la base de un permiso de residencia legal válido (sea permanente u otro tipo como estudiantes) expedido de conformidad con el derecho ucraniano y no pueden regresar a su país o región. Y, asimismo, respecto a los miembros de las familias de las personas a que se refiere los apartados 1 y 2, por tanto quedan excluidas las personas nacionales de Ucrania en situación irregular, que sean a) cónyuge o su pareja de hecho; b) hijos menores solteros o de su cónyuge, sin distinción en cuanto a si nacieron dentro o fuera del matrimonio o fueran adoptados; c) otros parientes cercanos que vivieran juntos como parte de la unidad familiar en el momento de las circunstancias relacionadas con la afluencia masiva de personas desplazadas y que dependieran total o principalmente de ellos.

---

<sup>71</sup> Azcárraga Monzonis, «La ‘afluencia masiva de personas desplazadas’ desde Ucrania y su protección temporal en la Unión Europea y en España: la activación de la Directiva 2001/55/CE», 108.

<sup>72</sup> La Orden PCM/170/2022, de 9 de marzo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de marzo de 2022, por el que se amplía la protección temporal otorgada en virtud de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo

<sup>73</sup> Véase texto consolidado de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE núm. 10, de 12 de enero de 2000

Ambas órdenes, no serían la única medida adoptada dado que a través del Real Decreto-Ley 6/2022 de 29 de marzo<sup>74</sup> se aprueban medidas urgentes para la situación de trabajadores y colectivos vulnerables (arts. 47 y 50), por ejemplo, en casos de especial vulnerabilidad como la trata de seres humanos y explotación sexual o el caso de los menores de edad a los que se les garantizará en todos los casos la permanencia de los hermanos en un mismo lugar o familia<sup>75</sup>.

## 2. Dimensiones socio-económicas y culturales: paradojas del modelo de acogida-integración *fast track* y *run-away*

Si el éxito o fracaso de un proceso de acogida-integración no solo se mide desde un marco jurídico que proteja y garantice sin discriminaciones la acogida en derechos de las personas solicitantes y beneficiarias de protección temporal. Es necesario abordar además cómo se garantiza en la práctica el acceso rápido al empleo o el acceso a la vivienda, las oportunidades educativas y de formación continua, y la interacción social, con vistas a garantizar una transición fluida y real a una vida independiente y autónoma tras conceder la protección temporal. En este análisis en el caso español no se puede obviar que el modelo de acogida e inclusión era y es de naturaleza asistencial confiriendo una cobertura inmediata a necesidades sociales básicas que sin embargo no se fomenta de forma continuada, pese al refuerzo de plazas o la acción concertada, pues tampoco se garantiza un alto grado de autonomía o independencia en el proceso. Por tanto, entre las fases más tensionadas del propio sistema de acogida ya la fase de autonomía-integración es aquella que presenta mayor déficit en el modelo español con anterioridad a la invasión rusa.

Si se presta atención a las singularidades de este modelo español de acogida-integración *fast track*, la introducción de una categoría de personas beneficiarias de protección temporal y el régimen activado conforme al marco jurídico y procedimental dispuesto, ha acelerado la tramitación de los expedientes por medio de dispositivos novedosos como el CREADE

---

<sup>74</sup> Real Decreto-Ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania (BOE núm. 76 de 30 de marzo de 2022).

<sup>75</sup> Francisco Javier Durán Ruiz, «La regulación de la protección temporal de los desplazados por la guerra de Ucrania y su compatibilidad con otras formas de protección internacional en el contexto de una nueva política migratoria de la UE», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 73 (2022): 951-993. <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.73.07>, especialmente página 984.

(Centros de Recepción, Atención y Derivación)<sup>76</sup>, bajo la fórmula del *one-stop shop*, donde se realiza tanto la tramitación de la solicitud de protección temporal y la acogida en el mismo lugar y prácticamente en el mismo momento. Sin embargo, en base a las cifras ministeriales, la accesibilidad rápida al sistema no ha garantizado y no ha evitado un indeseado efecto *push-back* en el proceso de acogida-integración. De hecho, la prioridad de esta acogida inmediata ha conducido hacia un modelo de acogida *run away*, tal y como se refleja en el elevado número de abandonos registrados, así como en el efecto *fórum-shopping* de los movimientos secundarios que bajo el paraguas de la libre elección del país de acogida, ha permitido escoger otros Estados miembros con mayores niveles de protección social, mejores ayudas o recursos públicos u oportunidades laborales o donde el acceso a la vivienda no sea un problema tan acuciante<sup>77</sup>. Así se reporta desde SJM donde se señala que esos abandonos corresponden a personas que llevaban demasiado tiempo atrapadas en la fase inicial de evaluación y derivación del sistema de acogida de protección internacional y temporal, hasta la liberación de plazas de acogida en fases posteriores. Asimismo, según la última estimación facilitada por el Ministerio de Inclusión Social, la cifra subiría a 16.500 salidas anuales del sistema, por disponibilidad de recursos propios para instalarse por su cuenta más tarde o por tener una red familiar. No obstante, en realidad parece haber sido determinante para desincentivar la permanencia en el sistema, la carencia de un *welfare* social más competitivo y capaz de retener a esta categoría de personas beneficiarias de protección temporal durante más tiempo, como ha ocurrido con las ayudas para familias ucranianas vulnerables que no estuvieran en el sistema de acogida. Aunque hubiera una dotación de 400 € al mes más cien adicionales por hijo a cargo durante un máximo de seis meses, con una partida de 52,8 millones de euros a disposición de las Comunidades Autónomas, encargadas de tramitarlas y ejecutarlas<sup>78</sup>. Si embargo, los retra-

<sup>76</sup> Instrucción de la Dirección General de Gestión del Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal, de 8 de abril de 2022, por la que se adoptan medidas de carácter extraordinario para la atención a personas desplazadas desde Ucrania

<sup>77</sup> Según los datos del Ministerio, hasta 35.000 ucranianos han pasado por alguna fase del sistema de acogida. En verano eran 21.000 los ucranianos alojados. Actualmente, 11.645 siguen el sistema, frente a las personas desplazadas debido al conflicto de Ucrania en 2023 que eran 18.500.

<sup>78</sup> Real decreto 672/2022, de 1 de agosto, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a las comunidades autónomas para promover y fomentar una mejor atención de las necesidades básicas de las personas beneficiarias del régimen de protección temporal afectadas por el conflicto en Ucrania que carezcan de recursos económicos suficientes (BOE núm. 184 de 2 de agosto de 2022). Real decreto 673/2022, de 1 de agosto, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a las comunidades autónomas para financiar la prestación de una ayuda económica directa a las personas beneficiarias del régimen de protección temporal afectadas por el conflicto en Ucrania que carezcan de recursos económicos suficientes (BOE núm. 184 de 2 de agosto de 2022).

sos y la desigualdad de tramitación administrativa entre las comunidades autónomas ha puesto en solfa su efectividad y su poder de atracción frente a otros Estados miembros<sup>79</sup>. En cambio, queda como algo anecdótico un desarrollo más personalizado y sensible de los procesos de acogida por medio de la elaboración de un protocolo para flexibilizar la entrada de animales y el ofrecimiento de una cobertura veterinaria excepcional en diferentes centros<sup>80</sup>.

En cualquier caso, estas concesiones y medidas persuasivas han resultado ser insuficientes y no han podido paradójicamente afrontar otros desafíos persistentes y comunes del propio sistema de acogida. Esto es, léase la precariedad de los recursos disponibles, las brechas sociales y las expectativas de calidad frustradas en el ámbito de la demanda del empleo altamente sectorializado (hostelería y construcción), la vivienda inasequible y la falta de ayudas públicas que se ofrecen en el territorio español. En cuanto al empleo, según datos de la Seguridad Social, hasta el 31 de enero había algo menos de 14.000 personas nacionales ucranianas dadas de alta, el 56% mujeres, pero incluso aquellas personas desplazadas que llegan con formación profesional o universitaria han tenido dificultades para homologar sus titulaciones, lo que, unido a la barrera del idioma, incrementa el acceso a empleos no cualificados y a tiempo parcial<sup>81</sup>. Sin perjuicio, también de los problemas de conciliación de la vida familiar que ponen en riesgo su capacidad de autonomía e independencia fuera del sistema de acogida.

En cambio, desde una dimensión socio-cultural, una paradoja de este modelo de acogida-integración *fast-track* y *run away* es la promoción de un modelo resiliente a largo plazo. Si bien, según los datos aportados por la Comisión Europea, se confiaba que las personas desplazadas aprovecharían la solidaridad de las redes de diáspora, los programas de acogimiento familiar<sup>82</sup> y las oportunidades de migración legal en los destinos tradicionales: Alemania, Chequia, España, Italia y Polonia. Apenas un 11% (40.000) en

---

<sup>79</sup> Por ejemplo, según la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, el plazo para solicitarla acabó el 31 de diciembre y debían empezar a entregarse de forma retroactiva antes del 31 de marzo. Hay unas 2.600 peticiones, aunque son más de 23.500 los refugiados que tramitaron su documentación en esta región.

<sup>80</sup> En Pozuelo de Alarcón, periódicamente hay un control veterinario de las mascotas, en Barcelona la Generalitat ha instalado una clínica veterinaria, en Málaga y Alicante se realiza un control a partir de unas fichas que se envían a los departamentos de las respectivas Comunidades Autónomas.

<sup>81</sup> González Enríquez, *La acogida a los refugiados...*, 10-12. Ana González-Páramo, «Luces y sombras de la acogida europea al exilio ucraniano». *Anuario Ceipaz*, (2022): 73-86. Acceso el 10 de septiembre de 2024. <https://ceipaz.org/wp-content/uploads/2022/07/4.Ana-GonzalezParamo.pdf>

<sup>82</sup> La Fundación La Caixa planteó programa de acogimiento familiar piloto en ciudades como Barcelona, Madrid, Málaga y Murcia.

España ha recurrido a la acogida estatal, recayendo casi en exclusiva sobre las redes familiares o familias de acogida durante un plazo incierto. Más allá de su conveniencia o no, la aplicación de un «modelo social resiliente» conlleva a la postre responsabilizar a los individuos y a las comunidades de su propio bienestar sin abordar las desigualdades estructurales que limitan su integración»<sup>83</sup>. El acceso a los derechos sociales y a las necesidades para garantizar una integración satisfactoria no solo depende de la agencia o la capacidad de resiliencia<sup>84</sup>, sino también de las oportunidades de inclusión social, la coordinación de los actores, las responsabilidades, la participación en la sociedad de acogida y el grado en que el Estado puede reducir la precariedad socio-política<sup>85</sup>.

Y, por último, otra paradoja derivada de esta primera activación solidaria europea de la protección temporal en España, es la incertidumbre y riesgos de vincular la rápida integración con la acogida bajo un «argumento de proximidad cultural» con la sociedad europea. Dicha celeridad en la acogida temporal y preferencia de integración de este colectivo, a largo plazo puede no ser suficiente sino incluso contraproducente. No solo ha sido recurrente el estereotipo idealizado de buenos migrantes/refugiados «europeos, de clase media, cristianos, tradicionales —y deseados— migrantes económicos en la Unión»<sup>86</sup>. La percepción de una asimilación socio-cultural rápida de este colectivo a corto plazo y una visión utilitarista en términos socio-económicos, plantea dudas respecto a si se imponen restricciones, especialmente si las cifras siguen elevándose y se siguen concentrando en los países fronterizos, con sistemas de acogida

<sup>83</sup> Véase sobre el modelo de acogida resiliente, Encarnación La Spina, «Reforming the Reception and Inclusion of Refugees in the European Union: Utopian or Dystopian Changes?». *Social Inclusion*, 10(3) (2022): 15-25. <https://doi.org/10.17645/si.v10i3.5222>, especialmente páginas 21-22.

<sup>84</sup> Véase en la Agencia Estratégica de la Unión Europea 2024-2029, la referencia explícita en «el refuerzo de la resiliencia, la preparación y la capacidad para prevenir las crisis y darles respuesta con objeto de proteger a la ciudadanía y a las sociedades frente a crisis diversas, incluidos los desastres naturales y las emergencias sanitarias» Acceso el 14 de diciembre de 2024. [https://www.consilium.europa.eu/media/yxrc05pz/sn02167en24\\_web.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/yxrc05pz/sn02167en24_web.pdf)

<sup>85</sup> Judith Butler, «Performativity, precarity and sexual politics», *AIBR: Revista de Antropología Iberoamericana*, n.º 4-3(2009): 1-13. Acceso el 10 de septiembre de 2024. <https://aries.aibr.org/storage/antropologia/04v03/criticos/040301b.pdf>, especialmente página 3..

<sup>86</sup> Blanca Garcés Mascareña, «La acogida de refugiados ucranianos: más allá de la emergencia». *CIDOB opinión*, n.º 754. Acceso el 15 de diciembre de 2024. <https://www.cidob.org/publicaciones/la-acogida-de-refugiados-ucranianos-mas-alla-de-la-emergencia>. David Moya, «La crisis humanitaria de Ucrania debe forzar avances inesperados en el sistema de asilo europeo». *CIDOB Opinión*, n.º 713. Acceso el 14 de diciembre de 2024. <https://www.cidob.org/publicaciones/la-crisis-humanitaria-de-ucrania-debe-forzar-avances-inesperados-en-el-sistema-de-0>



no particularmente robustos<sup>87</sup>. Todo ello, puede ser engañoso, en línea de coherencia con un modelo de integración intersectorial, resiliente y de alta cualificación, ya previsto en el Plan de acción sobre Integración e Inclusión 2021-2027 que hace hincapié en las nociones vagas de «modo de vida europeo y sociedades inclusivas en general»<sup>88</sup> sin mayores concreciones ni garantías.

Sin duda, la clave es lo que ocurra después del 4 de marzo 2026, para aquellos que han tramitado la solicitud de asilo mientras están bajo el amparo de la protección temporal en España, así como los efectos derivados de la concesión de tales estatutos de protección. En caso de denegación de la protección internacional se abre un escenario de resistencia incierto<sup>89</sup>, esto permitirá a las personas beneficiarias de protección temporal que cumplan los requisitos de estancia poder adquirir el estatuto de la residencia de larga duración en la UE o bien acogerse a algunas fórmulas de arraigo conforme a la reciente reforma del Reglamento de extranjería<sup>90</sup> siempre y cuando no opten por el retorno.

#### IV. Conclusiones

Sin duda, las obligaciones jurídicas de acogida inmediata y de solidaridad europea que incluye la Directiva y reconoce la Decisión de Ejecución, amplían sin precedentes los colectivos de personas que pueden ser objeto

---

<sup>87</sup> Meltem Ineli Ciger, «5 Reason Why: Understanding the reasons behind the activation of the Temporary Protection Directive in 2022» *European Migration law blog*. Acceso el 10 de noviembre de 2024. <https://eumigrationlawblog.eu/5-reasons-why-understanding-the-reasons-behind-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022>

<sup>88</sup> Communication from the Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions Action plan on Integration and Inclusion 2021-2027, Brussels, 24.11.2020, COM(2020) 758 final [https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/en?file=2020-11/action\\_plan\\_on\\_integration\\_and\\_inclusion\\_2021-2027.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/en?file=2020-11/action_plan_on_integration_and_inclusion_2021-2027.pdf)

<sup>89</sup> Sin embargo, la Comisión adoptó una Propuesta de Directiva relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (refundición) COM/2022/650 final. Esta propuesta pretende facilitar a los nacionales de terceros países acumular periodos de residencia en diferentes Estados miembros para cumplir el requisito relativo a la duración de la residencia; y aclarando que todos los periodos de residencia legal deben contabilizarse en su totalidad, incluidos los periodos de residencia como estudiantes, beneficiarios de protección temporal o periodos de residencia basados inicialmente en motivos temporales.

<sup>90</sup> Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE núm. 280, de 20 de noviembre 2024), se han modificado los requisitos que se deben cumplir y las características de estas autorizaciones, se reduce periodo de permanencia en España a dos años, excepto para arraigo familiar

de acogida y protección extraterritorial. Una cobertura legal sin precedentes que ha dado protagonismo al indicador de la afluencia masiva y a la voluntad de los Estados miembros, así como del conjunto de la Unión Europea, para gestionar y promover de forma inmediata la sempiterna necesidad de acogida. Para ello no se suprimen los regímenes nacionales de acogida, sino que se opta por activar un modelo de reparto de responsabilidades que confía en la autogestión y en el equilibrio intrínseco de la libertad de elección de las personas desplazadas en las redes de diáspora ya existentes. Sin embargo, tras hacer balance de la implementación práctica del régimen de protección temporal para las personas desplazadas desde Ucrania, presumir que una protección temporal amplia y un tratamiento preferente respecto a determinadas categorías de protección, inclusive el acceso inmediato al territorio de acogida, conllevan irrevocablemente *per se* una mejora u oportunidad inmediata, sería una falacia o al menos muy cuestionable.

No en vano, la oportunidad de acoger a las personas solicitantes de protección temporal tiene como contrapartida también que los Estados miembros tendrán mayor capacidad para fijar o promover medidas interesadas de integración con enfoque utilitarista y agilizar así el acceso diferenciado al mercado laboral según sus necesidades o preferencias. De ahí la inocuidad de la paradoja que supone activar dobles estándares o diferencias de trato basadas en la nacionalidad de acuerdo a la prevalencia objetiva o securitaria de las disposiciones que regulan la entrada y residencia de nacionales de terceros países. Y, también las incongruencias de dejar inalterados los sistemas nacionales de acogida respecto al acceso al empleo y al ejercicio profesional si el propósito es promover una integración dual que no explora la extensión de normas máximas de acogida más equitativas, procesos más simplificados y un nivel adecuado y digno para todas las personas solicitantes de protección que se encuentren en el territorio europeo.

Sin embargo, al margen de las discusiones doctrinales sobre la activación de la Directiva de protección temporal en relación a las coordenadas espacio-temporales y al alcance subjetivo escogido, es cierto que la Decisión del Consejo no desarrolla ni pretende armonizar más que en un mínimo común denominador práctico el discurrir y devenir de la acogida de las personas desplazadas desde Ucrania que lleguen al territorio europeo. De ahí que el cumplimiento efectivo de las condiciones mínimas de acogida previstas también vuelve a estar supeditado en primera y última instancia dentro del régimen jurídico y de los sistemas de acogida de cada Estado miembro. Por esta razón, la implementación práctica y su seguimiento es una clave de bóveda para poder determinar en realidad cómo se han articulado o bien se han adoptado tales condiciones mínimas de acogida en cada territorio y, en su caso cómo se ha dado y se va a dar respuesta a la acogida en función de las oportunidades vs. expectativas reales de integración.

En cualquier caso, como resultado de este balance multidimensional, a pesar de los avances y de las medidas inmediatas de apoyo adicionales en materia de acogida (incluido el alojamiento, educación, asistencia social, asistencia sanitaria) para las personas solicitantes de protección temporal, su alcance efectivo y garantizado sigue siendo uno de los aspectos más problemáticos del sistema europeo y español de acogida vigente. En los últimos años, pese a las reformas legislativas tanto a nivel europeo y en España, así como las pautas de interpretación jurisprudencial sobre la adecuación y proporcionalidad de las garantías de acogida, no se han podido contrarrestar los efectos indeseados del sesgo asistencial que desprende el sistema de acogida. Y, tampoco aquellos efectos derivados de la confianza ingenua en un modelo resiliente a nivel europeo, cuyo objetivo es la «inclusión en un sentido amplio» ofreciendo solo apoyo a los Estados miembros a través de la financiación transversal o diferentes iniciativas y estrategias de la UE.

En España en particular, pese al modelo incluyente del sistema de acogida de protección internacional y temporal, la precarización actual de la protección social y la improvisación como constante ante la emergencia migratoria puede ser la crónica de un fracaso inevitable a corto y largo plazo. Básicamente, porque mientras las necesidades de acogida y asistencia humanitaria siguen siendo apremiantes, se siguen sin articular formas de compatibilidad entre las necesidades y garantías de acogida por medio de mayor dotación de dispositivos y recursos existentes así como de mecanismos de evaluación.

A la espera de cumplir con el reto del replanteamiento de la acogida en los futuros planes de ejecución europeo y nacionales que se adopten en diciembre de 2024<sup>91</sup>, son claves el respeto de los derechos fundamentales en los procesos de acogida, así como la implicación de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) para que la EUAA inicie un ejercicio de supervisión del régimen de protección temporal e internacional así como en todas sus fases derivadas, inclusive la acogida-integración.

## V. Referencias bibliográficas

Abrisketa, Joana. «The Activation of the Temporary Protection Directive 2001/55/EC for Ukrainian Refugees: A Demonstration of its Uniqueness». *Peace & Security — Paix et Sécurité Internationales*, n.º11 (2023): 1-23.

---

<sup>91</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones Plan de ejecución común del Pacto sobre migración y asilo, (2024) 251 final, 12 de junio de 2024.

- Arenas Hidalgo, Nuria. «La primera activación de la Directiva 2001/55/CE. Entre los límites restrictivos de su ámbito de aplicación personal y las bondades de su modelo de solidaridad interestatal en la acogida de las personas desplazadas desde Ucrania». *Revista electrónica de estudios internacionales*, n.º 4 (2022): 1-32.
- Arenas Hidalgo, Nuria. «El sistema europeo de protección temporal. El resurgimiento de una renovada acogida territorial como respuesta a los desplazamientos masivos de población». *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. IV, n.º 2 (2003):745-778.
- Azcárraga Monzonis, Carmen. «La ‘afluencia masiva de personas desplazadas’ desde Ucrania y su protección temporal en la Unión Europea y en España: la activación de la Directiva 2001/55/CE». *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 57 (2022): 77-116.
- Butler, Judith. «Performativity, precarity and sexual politics». *AIBR: Revista de Antropología Iberoamericana*, 4-3 (2009): 1-13.
- Carrera, Sergio, Ineli-Ciger, Meltem. *EU responses to the large-scale refugee displacement from Ukraine: an analysis on the temporary protection directive and its implications for the future Eu asylum policy*. Florence: Migration Policy Centre, Robert Schuman Centre, European University Institute, 2022.
- Carrera, Sergio, Ineli-Ciger, Meltem, Vosyliute, Lina, Brumat, Leiza. «The EU grants Temporary Protection for People fleeing war in Ukraine. Time to rethink unequal solidarity in EU asylum policies». *CEPS Policy Insight*, n.º 2022-09/ marzo 2022.
- Costello, Cathryn y Foster, Michelle. «(Some) refugees welcome: When is differentiating between refugees unlawful discrimination?». *International Journal of Discrimination and the Law*, vol. 22, n.º 3 (2023):244-280.
- Crescenzi, Andrea. «La crisi ucraina e l’attivazione della Direttiva 55/2001 sulla protezione temporanea: trattamenti preferenziali e doppi standard». *Ordine internazionale e diritti umani*, n.º 5 (2022): 1160-1176.
- Di Filippo, Marcello y Acosta, Miguel Ángel. «La protezione temporanea, da oggetto misterioso a realtà operative: aspetti positivi, criticità, prospettive». *Ordine Internazionale e diritti umani*, n.º 4 (2022): 926-956.
- Durán Ruiz, Francisco Javier. «La regulación de la protección temporal de los desplazados por la guerra de Ucrania y su compatibilidad con otras formas de protección internacional en el contexto de una nueva política migratoria de la UE». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 73 (2022): 951-993.
- Durán Ruiz, Francisco Javier. «Member States in the Face of the Massive Influx of Displaced Persons and Applicants for International Protection: Discrimination or Justified Application of EU Law?». *Deusto Journal of Human Rights*, n.º 12 (2023): 199-227.
- ECRE. *Information Sheet – Measures in response to the arrival of displaced people fleeing the war in Ukraine*. Brussels: ECRE publication, 2023.
- ECRE. *The right to suitable accommodation under the temporary protection directive*, Legal note 14. Brussels: ECRE publication, 2023.
- ECRE. *Movement to and from Ukraine under the temporary protection directive*, Policy note, 43. Brussels: ECRE publication, 2023.

- ECRE. *Transitioning out of the temporary protection directive ECRE's analysis of the main options available to ensure a smooth transition out of the TPD regime for people displaced from Ukraine*. Brussels: ECRE publication, 2024.
- ECRE, AIDA. *Access to socio-economic rights for beneficiaries of temporal protection*. Brussels: ECRE publications, 2022.
- European Migration Network. *EMN Information on the application of the Temporary Protection Directive (Scope and Registration)*. Brussels: European Migration Network, 2022.
- European Migration Network. *Arrangements for accommodation and housing for beneficiaries of temporary protection - EMN Inform*. Brussels: European Migration Network, 2022.
- EUA Practical Guide Series. *Private accommodation for persons displaced from Ukraine*. Brussels: EUAA publications, 2022.
- European Union Agency for Fundamental Rights. *Fundamental Rights implications for the EU of the war in Ukraine*. Luxembourg: European Union Agency for Fundamental Rights, Publications Office of the European Union, 2023.
- European Union Agency for Fundamental Rights. *Barriers to employment of displaced Ukrainians*, Eurofound research paper. Luxembourg; Publications Office of the European Union, 2023.
- FEANTSA. 2023. Standards for reception conditions under the temporary protection directive. Challenges and needs in accessing adequate accommodation, Policy Papers, Brussels: Feantsa.
- Garcés Mascareña, Blanca. «La acogida de refugiados ucranianos: más allá de la emergencia». CIDOB opinión, n.º 754 (2023).
- González Enríquez, Carmen. «La acogida a los refugiados algunos desafíos o incertidumbres», *Real Instituto Elcano*, (2022): 1-12.
- González-Páramo, Ana. «Luces y sombras de la acogida europea al exilio ucraniano». *Anuario Ceipaz*, (2022): 73-86.
- Ineli Ciger, Meltem. «5 Reason Why: Understanding the reasons behind the activation of the Temporary Protection Directive in 2022». *European Migration law blog*, <https://eumigrationlawblog.eu/5-reasons-why-understanding-the-reasons-behind-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022>
- Kerber, Karoline. «The Temporary Protection Directive», *European Journal of Migration and Law*, vol. 4 (2002): 193-214.
- Kienast, Julia, Feith Tan, Nikolas, Vedsted-Hansen, Jens. «Preferential, differential or discriminatory? EU protection arrangements for persons displaced from Ukraine», en ASILE: <https://www.asileproject.eu/preferential-differential-or-discriminatory-eu-protection-arrangements-for-persons-displaced-from-ukraine/>
- La Spina, Encarnación. «El sistema de acogida español: una compleja entelequia multinivel», en *El sistema de asilo y su regulación multinivel*, editado por Milios, Georgios; Caicedo, Natalia. 177-202. Granada: Comares, 2023.
- La Spina, Encarnación. «Reforming the Reception and Inclusion of Refugees in the European Union: Utopian or Dystopian Changes?». *Social Inclusion*, 10-3 (2022): 15-25.
- Mantu, Sandra, Zwaan, Karin Strik, Tineke (eds). *The Temporary Protection Directive: Central Themes, Problem Issues and Implementation in Selected*

- Member States*. Nijmegen: Centrum voor Migratierecht, Radboud Universiteit Nijmegen, 2023.
- Milios, Georgios. «El reconocimiento de los derechos y el principio de solidaridad en el marco de la activación de la Directiva 2001/55/CE». *Revista Vasca de Administración pública (RVAP)*, n.º 1 128- 2 (2024): 263-293.
- Milios, Georgios. «La activación de la Directiva sobre protección temporal para las personas desplazadas de Ucrania como consecuencia de la guerra». *Revista de estudios internacionales*, n.º 44 (2022): 1-15.
- Moreno, Javier, Fernández-Maldonado, Diego. *Otra acogida es posible: las lecciones de Ucrania*, Informe Lumen IX, Madrid: SJM, 2023.
- Moya, David. «La crisis humanitaria de Ucrania debe forzar avances inesperados en el sistema de asilo europeo». *CIDOB Opinión*, n.º 713 (2022).
- Núñez Calvo, Jesús, Narciso. «La UE ante la crisis migratoria provocada por la guerra en Ucrania. La contribución y gestión española». *Cuadernos de estrategia*, n.º 222 (2024): 157-204.
- OECD. *Rights and Support for Ukrainian Refugees in Receiving Countries*. Paris: OECD Publishing, 2022.
- OECD. «What are the integration challenges of Ukrainian refugee women?». *OECD Policy Responses on the Impacts of the War in Ukraine*, Paris: OECD Publishing, 2023.
- OECD. «Working towards dual intent integration of Ukrainian refugees». *OECD Policy Responses on the Impacts of the War in Ukraine*, Paris: OECD Publishing, 2023.
- Parusel, Bernd, Varfolomeieva, Valeriia. *The Ukrainian Refugee Situation: Lessons for EU Asylum Policy*, European Policy Analysis, SIEPS, 2022.
- Peers, Steven. «Temporary Protection in the EU? Q and A». *EU Law Analysis Blog*. <https://eulawanalysis.blogspot.com/2022/02/temporary-protection-for-ukrainians-in.html>
- Schultz, Jessica. «Collective protection as a short-term solution: European responses to the protection needs of refugees from the war in Ukraine». *EU Immigration and Asylum Law and Policy Blog*, <https://eumigrationlawblog.eu/collective-protection-as-a-short-term-solution-european-responses-to-the-protection-needs-of-refugees-from-the-war-in-ukraine/>
- Skordas, Achilles. «Temporary Protection and European Racism», *Global Asylum Governance and the European Union's Role*. <https://www.asileproject.eu/temporary-protection-and-european-racism/>
- Soler-García, Carlota. «La aplicación de la protección temporal en la Unión Europea con ocasión de la agresión rusa a Ucrania. Una respuesta sin precedentes ante una situación excepcional». *Anuario Español De Derecho Internacional*, n.º 40 (2024): 471-535.
- Tyldum, Guri, Kjeøy, Ida, Lillevik, Ragna. *Different policies, different outcomes. The reception of Ukrainian refugees in Sweden and Norway*, FAFO. Acceso el 10 de octubre de 2024. <https://www.faf.no/images/pub/2023/967-second-edition.pdf>
- Thym, Daniel. «Temporary Protection for Ukrainians: the Unexpected Renaissance of ‘Free Choice’». *EU Immigration and Asylum Law and Policy Blog*, <https://eumigrationlawblog.eu/temporary-protection-for-ukrainians-the-unexpected-renaissance-of-free-choice/>

## Sobre la autora

**Encarnación La Spina** Licenciada en Derecho (premio extraordinario, 2004) y Doctora en Derecho (Doctor europeus mención) desde 2010 por la Universidad de Valencia. Máster en Derechos Humanos, Democracia y Justicia Internacional (2010) y dos diplomas de posgrado (2008). Profesora Doctora encargada de Filosofía del Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de Deusto, donde imparte docencia desde el curso 2017-2018 y coordinadora del Grado de Derecho online desde el curso 2024-2025. Ha desarrollado su carrera investigadora en el marco de cuatro contratos posdoctorales altamente competitivos y de renombre internacional: Vali+d GVA en la Universidad Paris Ouest La Défense (2011-2013), Fernand Braudel-IFER incoming/Marie Curie COFUND en la Universidad Aix Marseille (2014-2015) Juan de la Cierva MINECO (2015-2017) y Ramón y Cajal MICINN en la Universidad de Deusto (2018-2023) obteniendo en 2022 la certificación del Programa I3 por la Agencia Estatal de Investigación española. Miembro del Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe desde 2015 y de la Clínica Jurídica Loiola desde 2018. Director de la colección «Cuadernos Deusto de Derechos Humanos» desde 2023. Autor de diversas publicaciones (monografías, libros colectivos y artículos en revistas especializadas) en los ámbitos del derecho de inmigración y asilo, derechos humanos, diversidad, ciudadanía y enfoques jurídicos comparados.

## About the author

**Encarnación La Spina** holds a degree in Law (extraordinary award, 2004) and PhD in Law (Doctor europeus mention) since 2010 from the University of Valencia. M.A. in Human Rights, Democracy and International Justice (2010) and two postgraduate diplomas (2008). Professor of Philosophy of Law of the Faculty of Law of the University of Deusto, where she teaches from the academic year 2017-2018 and coordinator of the online Law Degree from the academic year 2024-2025. She has developed her research career in the framework of four highly competitive, internationally renowned post-doctoral scholarships: Vali+d GVA at Paris Ouest La Défense University (2011-2013), Fernand Braudel-IFER incoming/Marie Curie COFUND at Aix Marseille University (2014-2015), Juan de la Cierva MINECO (2015-2017) and Ramón y Cajal MICINN at the University of Deusto (2018-2023) obtaining in 2022 the certification of the Program I3 by the Spanish State Research Agency. Member of the Pedro Arrupe Human Rights Institute since 2015 and the Legal Clinic Loiola since 2018. Director of the collection «Cuadernos Deusto de Derechos Humanos» since 2023. Author of several publications (monographs, collective books and articles in specialized journals) in the fields of immigration and asylum law, human rights, diversity, citizenship and legal comparative approaches.